



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

26 päivänä tammikuuta 2021 *

Ennakkoratkaisupyyntö – Talous- ja rahapolitiikka – SEUT 2 artiklan 1 kohta ja 3 artiklan 1 kohdan c alakohta – Rahapolitiikka – Unionin yksinomainen toimivalta – SEUT 128 artiklan 1 kohta – Pöytäkirja (N:o 4) Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännöstä – 16 artiklan ensimmäinen kohta – Laillisen maksuväliseen aseman käsite – Vaikutukset – Velvollisuus hyväksyä euromääräiset setelit – Asetus (EY) N:o 974/98 – Jäsenvaltioiden mahdollisuus säätää rajoituksista euromääräisillä seteleillä ja metallirahoilla maksamiselle – Edellytykset – Kansallinen säännöstö, jonka mukaan yleisradiomaksua ei ole mahdollista maksaa käteisellä alueellisella julkisoikeudelliselle yleisradioyhtiölle

Yhdistetyissä asioissa C-422/19 ja C-423/19,

joissa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvista ennakkoratkaisupyyntöistä, jotka Bundesverwaltungsgericht (liittovaltion ylin hallintotuomioistuin, Saksa) on esittänyt 27.3.2019 tekemillään päätöksillä, jotka ovat saapuneet unionin tuomioistuimeen 31.5.2019, saadakseen ennakkoratkaisun asioissa

Johannes Dietrich (C-422/19) ja

Norbert Häring (C-423/19)

vastaan

Hessischer Rundfunk,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, varapresidentti R. Silva de Lapuerta, jaostojen puheenjohtajat A. Arabadzjev, A. Prechal, M. Vilaras ja N. Piçarra sekä tuomarit T. von Danwitz, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, S. Rodin, C. Lycourgos, P. G. Xuereb (esittelevä tuomari), L. S. Rossi ja I. Jarukaitis,

julkisasiamies: G. Pitruzzella,

kirjaaja: yksikönpäällikkö D. Dittert,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 15.6.2020 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Johannes Dietrich ja Norbert Häring, edustajanaan C. A. Gebauer, Rechtsanwalt,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

- Hessischer Rundfunk, edustajanaan H. Kube, oikeustieteen professori,
- Saksan hallitus, asiamiehinään J. Möller ja S. Eisenberg,
- Ranskan hallitus, asiamiehinään E. de Moustier ja A. Daly,
- Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan P. Gentili, avvocato dello Stato,
- Euroopan komissio, asiamiehinään J. Baquero Cruz ja T. Maxian Rusche,
- Euroopan keskuspankki (EKP), asiamiehinään M. Rötting, F. Malfrère, C. Kroppenstedt ja R. Aragón Plaza,

kuultuaan julkisasiamiehen 29.9.2020 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyynnöt koskevat SEUT 2 artiklan 1 kohdan, luettuna yhdessä SEUT 3 artiklan 1 kohdan c alakohdan kanssa, SEUT 128 artiklan 1 kohdan kolmannen virkkeen, Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan (N:o 4) (EUVL 2016, C 202, s. 230; jäljempänä EKPJ:stä ja EKP:stä tehty pöytäkirja) 16 artiklan ensimmäisen kohdan ja euron käyttöön otosta 3.5.1998 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 974/98 (EYVL 1998, L 139, s. 1) 10 artiklan tulkintaa.
- 2 Nämä pyynnöt on esitetty kahdessa asiassa, joissa asianosaisina ovat Johannes Dietrich (asia C-422/19) ja Norbert Häring (asia C-423/19) sekä Hessischer Rundfunk (Hessenin osavaltion julkinen yleisradioyhtiö, Saksa) ja joissa on kyse viimeksi mainitulle suoritettavan yleisradiomaksun maksamisesta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

EKPJ:stä ja EKP:stä tehty pöytäkirja

- 3 EKPJ:stä ja EKP:stä tehdyn pöytäkirjan 16 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään seuraavaa:

”[EUT-]sopimuksen 128 artiklan 1 kohdan mukaisesti EKP:n neuvostolla on yksinoikeus antaa lupa eurosetelien liikkeeseen laskemiseen unionissa. [Euroopan keskuspankki (EKP)] ja kansalliset keskuspankit voivat laskea liikkeeseen seteleitä. Ainoastaan EKP:n ja kansallisten keskuspankkien liikkeeseen laskemat setelit ovat laillisina maksuvälineinä kelpaavia seteleitä unionissa.”

Asetus N:o 974/98

- 4 Asetuksen N:o 974/98 johdanto-osan 19 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Kansallisten valuuttayksikköjen määräiset setelit ja metallirahat menettävät asemansa laillisina maksuvälineinä viimeistään kuuden kuukauden kuluttua siirtymäkauden päättymisestä; jäsenvaltioiden yleisistä syistä käyttöön ottamat seteleissä ja metallirahoissa maksamista koskevat rajoitukset eivät ole yhteensopimattomia euroseteleiden ja -metallirahojen laillisen maksuvälineaseman kanssa, edellyttäen että muita laillisia keinoja rahamääräisten velkojen maksamiseen on käytettävissä”.

- 5 Kyseisen asetuksen 10 artiklassa säädetään seuraavaa:

”EKP ja osallistuvien jäsenvaltioiden keskuspankit laskevat liikkeeseen euromääräiset setelit 1 päivästä tammikuuta 2002 lukien. Rajoittamatta 15 artiklan säännösten soveltamista ainoastaan näillä euromääräisillä seteleillä on laillisen maksuvälineen asema kaikissa näissä jäsenvaltioissa.”

- 6 Mainitun asetuksen 11 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Osallistuvat jäsenvaltiot laskevat liikkeeseen 1 päivästä tammikuuta 2002 lukien euro- ja senttimääräisiä metallirahoja noudattaen yksikköarvoja ja teknisiä eritelmiä, jotka neuvosto voi vahvistaa [SEUT 128] artiklan 2 kohdan toisen virkkeen mukaisesti. Rajoittamatta 15 artiklan säännösten soveltamista ainoastaan näillä metallirahoilla on laillisen maksuvälineen asema kaikissa näissä jäsenvaltioissa. Lukuun ottamatta liikkeeseenlaskevaa viranomaista ja liikkeeseenlaskevan jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä erityisesti nimettyjä henkilöitä kenelläkään ei ole velvollisuutta hyväksyä samassa maksussa enempää kuin 50 metallirahaa.”

Suositus 2010/191/EU

- 7 Euroseteleiden ja -metallirahojen laillisen maksuvälineaseman soveltamisalasta ja vaikutuksista 22.3.2010 annetun komission suosituksen 2010/191/EU (EUVL 2010, L 83, s. 70) johdanto-osan ensimmäisestä neljänteen perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(1) Euroseteleiden laillisesta maksuvälineasemasta määrätään [SEUT:n] rahapolitiikkaa koskevan luvun 128 artiklassa. [SEUT] 3 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan unionilla on yksinomainen toimivalta, kun kyseessä on niiden jäsenvaltioiden rahapolitiikka, joiden rahayksikkö on euro ('osallistuvat jäsenvaltiot').

(2) [Asetuksen N:o 974/98] 11 artiklan mukaan eurometallirahat ovat ainoat metallirahat, joilla on laillisen maksuvälineen asema osallistuvissa jäsenvaltioissa.

(3) Euroalueella on nykyisin jonkin verran epävarmuutta laillisen maksuvälineaseman soveltamisalasta ja sen vaikutuksista.

(4) Tämä suositus perustuu keskeisiin päätelmiin, jotka esitetään euroalueen valtiovarainministeriöiden ja kansallisten keskuspankkien edustajista koostuvan työryhmän raportissa.”

- 8 Kyseisen suosituksen 1–4 kohdassa todetaan seuraavaa:

”1. Laillisen maksuvälineaseman yhteinen määritelmä

Kun maksuvelvoite on olemassa, euroseteleiden ja -metallirahojen laillisen maksuvälineaseman olisi merkittävä seuraavia:

a) Pakollinen hyväksyminen:

Maksuvelvoitteen velkoja ei voi kieltäytyä ottamasta vastaan euroseteleitä ja -metallirahoja, jolleivät osapuolet ole sopineet muusta maksutavasta.

b) Hyväksyminen täydestä nimellisarvosta:

Euroseteleiden ja -metallirahojen rahallinen arvo vastaa seteleissä ja kolikoissa ilmoitettua määrää.

c) Maksuvelvollisuudesta vapautuminen:

Velallinen voi vapautua maksuvelvoitteesta tarjoamalla velkojalle euroseteleitä ja -metallirahoja.

2. Euroseteleinä ja -metallirahoina suoritettujen maksujen hyväksyminen vähittäiskaupan maksutapahtumissa

Euroseteleiden ja -metallirahojen hyväksymisen maksuvälineenä vähittäiskaupan maksutapahtumissa olisi oltava sääntönä. Kieltäytymisen pitäisi olla mahdollista ainoastaan perustelluista syistä, jotka liittyvät vilpittömän mielen periaatteeseen (jos vähittäiskauppialla ei esimerkiksi ole vaihtorahaa).

3. Suurten seteleiden hyväksyminen vähittäiskaupan maksutapahtumissa

Suuret setelit olisi hyväksyttävä maksuvälineenä vähittäiskaupan maksutapahtumissa. Kieltäytymisen olisi oltava mahdollista ainoastaan perustelluista syistä, jotka liittyvät vilpittömän mielen periaatteeseen (jos maksuksi tarjotun setelin arvo on esimerkiksi suhteettoman suuri verrattuna maksettavaan määrään).

4. Euroseteleiden ja -metallirahojen käytöstä ei voi veloittaa ylimääräisiä maksuja

Maksamisesta euroseteleillä ja -metallirahoilla ei saisi periä ylimääräisiä maksuja.”

Saksan oikeus

9 Saksan keskuspankista annetun lain (Gesetz über die Deutsche Bundesbank), sellaisena kuin se on julkaistuna 22.10.1992 (BGBl. 1992 I, s. 1782), sellaisena kuin se on muutettuna 4.7.2013 annetulla lailla (BGBl. 2013 I, s. 1981) (jäljempänä BBankG), 14 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Jollei [SEUT] 128 artiklan 1 kohdasta muuta johdu, Deutsche Bundesbankilla [(Saksan keskuspankki)] on yksinoikeus laskea liikkeeseen seteleitä tämän lain soveltamisalalla. Euromääräiset setelit ovat ainoa rajoitukseton laillinen maksuväline. – –”

10 Yleisradiomaksua koskevan osavaltioiden välisen sopimuksen (Rundfunkbeitragsstaatsvertrag), joka on tehty 15.–21.12.2010, sellaisena kuin se perustuu 15. yleisradiosopimuksen muuttamisesta tehtyyn osavaltioiden väliseen sopimukseen (Fünftehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag), jonka Hessenin osavaltio (Saksa) on ratifioinut 23.8.2011 annetulla lailla (GVBl. I, s. 382) (jäljempänä RBStV), 2 kohdan 1 alakohdassa määrätään seuraavaa:

”Yksityishenkilöiden maksettava yleisradiomaksu peritään jokaisesta asunnosta asunnon haltijalta (maksuvelvollinen).”

11 RBStV:n 7 kohdan 3 alakohdassa määrätään seuraavaa:

”Yleisradiomaksu on maksettava joka kuukaudelta. Se on suoritettava kolmen kuukauden pituisen ajanjakson keskivaiheilla kolmen kuukauden osalta.”

12 RBStV:n 9 kohdan 2 alakohdassa määrätään seuraavaa:

”Toimivaltaisella Landesrundfunkanstaltilla [alueellinen yleisradiolaitos] on valtuus vahvistaa määräyksellä [Satzung] yksityiskohtaiset menettelytavat, jotka koskevat

--

2. yleisradiomaksun maksamista, siitä vapauttamista tai sen alentamista.

--”

13 RBStV:n 10 kohdassa määrätään seuraavaa:

”--

(2) Yleisradiomaksu on suoritettava toimivaltaiselle alueelliselle yleisradiolaitokselle lähetyksvelkana [ts. suorituspaikka on velallisen luona, ja velvoite täytetään lähettämällä]. --

--

(5) Toimivaltainen alueellinen yleisradiolaitos vahvistaa maksamatta olevien yleisradiomaksujen määrän. --”

14 Yleisradiomaksujen maksamista koskevasta menettelystä 5.12.2012 annetun Hessischer Rundfunkin määräyksen (Satzung des Hessischen Rundfunks über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge) (jäljempänä maksuja koskeva määräys), joka on annettu RBStV:n 9 kohdan 2 alakohdan perusteella, 10 §:n 2 momentissa määrätään seuraavaa:

”Maksuvelvollinen ei voi maksaa yleisradiomaksua käteisellä, vaan ainoastaan seuraavilla maksutavoilla:

1. automaattinen SEPA-suoraveloitus

2. yksittäinen tilisiirto

3. toistuva tilisiirto.”

Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset

15 Johannes Dietrich ja Norbert Häring, jotka ovat Hessischer Rundfunkin toimialueella sijaitsevien asuntojen haltijoita, ehdottivat sille, että he maksavat käteisellä RBStV:n 2 kohdan 1 alakohdan mukaan suoritettavan yleisradiomaksun; Dietrich halusi tehdä näin vuoden 2015 toisen neljänneksen ja Häring vuoden 2016 ensimmäisen neljänneksen osalta.

16 Hessischer Rundfunk hylkäsi tämän ehdotuksen sillä perusteella, että maksuja koskevan määräyksen 10 §:n 2 momentissa määrätään, että mainittua maksua ei voida maksaa käteisellä vaan se on maksettava suoraveloituksella, yksittäisellä tilisiirrolla tai toistuvalla tilisiirrolla, ja lähetti heille maksuunpanopäätökset, joissa vahvistettiin heidän maksettavinaan olleiden erääntyneiden yleisradiomaksujen määrä sekä viivästysseuraamus.

- 17 Pääasioiden valittajat nostivat näistä maksuunpanopäätöksistä kumoamiskanteet. Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Frankfurt am Mainin hallintotuomioistuin, Saksa) hylkäsi heidän kanteensa 31.10.2016 antamallaan tuomioilla. Hessischer Verwaltungsgerichtshof (Hessenin osavaltion ylempi hallintotuomioistuin, Saksa) hylkäsi heidän näistä tuomioista tekemänsä valitukset 13.2.2018 antamallaan tuomioilla.
- 18 Pääasioiden valittajat tekivät näistä tuomioista Revision-valitukset ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen eli Bundesverwaltungsgerichtiin (liittovaltion ylin hallintotuomioistuin, Saksa). He väittävät näissä valituksissaan, että BBankG:n 14 §:n 1 momentin toisessa virkkeessä ja SEUT 128 artiklan 1 kohdan kolmannessa virkkeessä määrätään ehdottomasta ja rajoituksettomasta velvollisuudesta hyväksyä euromääräiset setelit keinona rahamääräisten velkojen maksamiseen. Tätä velvollisuutta voidaan pääasioiden valittajien mukaan rajoittaa ainoastaan asianosaisten välisellä sopimuksella tai liittotasavallan lainsäädäntöön tai unionin oikeuteen perustuvalla valtuutuksella. Tarkoituksenmukaisuussyllä – kuten nyt käsiteltävissä asioissa maksuvelvollisten suurella määrällä – ei heidän mukaansa sitä vastoin voida perustella kyseisestä velvollisuudesta poikkeamista.
- 19 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa aluksi, että Revision-valitukset olisi hyväksyttävä kansallisen oikeuden perusteella. Se täsmentää tältä osin, että sillä, ettei yleisradiomaksua ole maksuja koskevan määräyksen perusteella mahdollista maksaa euromääräisillä seteleillä, rikotaan liittovaltion oikeuden ylemmän tasoista säännöstä eli BBankG:n 14 §:n 1 momentin toista virkettä. Kyseisen säännöksen rakenteeseen ja erityisesti sen syntyhistoriaan sekä sen tarkoitukseen liittyvät näkökohdat puoltavat näet mainitun säännöksen tulkittamista siten, että siinä veloitetaan julkisyhteisöt hyväksymään euromääräiset setelit julkisen vallan asettamia maksuvelvoitteita täytettäessä. Tästä velvollisuudesta ei Saksan liittovaltion oikeuden mukaan voida poiketa edes pääasioissa kyseessä olevan yleisradiomaksun kantamisen kaltaisten massaperimismenettelyjen yhteydessä. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää, ettei sen mukaan mikään viittaa siihen, että mahdollisuus maksaa yleisradiomaksu käteisellä vaarantaisi valtiosääntöoikeuteen kirjatut yleisradiolähetystoiminnan harjoittajien rahoituspuitteet.
- 20 Tässä tilanteessa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että pääasioiden oikeudenkäynnissä tulee esiin kolme kysymystä, joihin on tarpeen pyytää unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisua.
- 21 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii ensinnäkin sitä, onko BBankG:n 14 §:n 1 momentin toinen virke yhteensopiva sen yksinomaisen toimivallan kanssa, joka unionilla on SEUT 3 artiklan 1 kohdan c alakohdan nojalla niiden jäsenvaltioiden rahapolitiikan alalla, joiden rahayksikkö on euro, koska SEUT 2 artiklan 1 kohdan mukaan ainoastaan unioni voi toimia lainsäätäjänä ja antaa oikeudellisesti sitovia säädöksiä tällä alalla.
- 22 Se huomauttaa tältä osin, että EUT-sopimus ei sisällä mitään rahapolitiikan käsitteen määritelmää, kuten unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, ja toteaa vielä, ettei se voi ratkaista, ulottuuko unionin yksinomainen toimivalta rahapolitiikan alalla sellaisten oikeudellisten seurausten sääntelyyn, jotka liittyvät euromääräisten seteleiden laillisen maksuväliseen asemaan ja etenkin julkisyhteisöillä olevaan velvollisuuteen hyväksyä tällaiset setelit.
- 23 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että julkisyhteisöjen velvollisuus hyväksyä euromääräiset setelit ei koske sitä rahapolitiikan tavoitetta, jona on pitää yllä hintatason vakautta, eikä se ole välittömässä yhteydessä primäärioikeudessa lueteltuihin keinoihin tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Tällä velvollisuudella ei etenkään rajoiteta tai muuteta SEUT 128 artiklan 1 kohdassa EKP:lle ja kansallisille keskuspankeille annettua toimivaltaa laskea liikkeeseen euroseteleitä. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo kuitenkin, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä voitaisiin tulkita siten, että säännöt, jotka koskevat euromääräisten seteleiden laillisen maksuväliseen aseman vaikutuksia ja siten rahaliikenteen toimintakykyä, kuuluvat

rahapolitiikan alaan. Lisäksi on mahdollista, että tällainen säännöstö voisi toimenpiteenä, joka on tarpeen euron käytössä yhteisenä rahana, perustua SEUT 133 artiklaan, ja sen voitaisiin siis katsoa kuuluvan unionin yksinomaiseen toimivaltaan SEUT 2 artiklan 1 ja 6 kohdan nojalla.

- 24 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa toiseksi, että kysymys siitä, onko kansallisella lainsäätäjällä, kun otetaan huomioon unionin yksinomainen toimivalta niiden jäsenvaltioiden rahapolitiikan alalla, joiden rahayksikkö on euro, oikeus antaa BBankG:n 14 §:n 1 momentin toisen virkkeen kaltainen säännös, ei tule esiin, jos jo unionin oikeuden mukaan jäsenvaltion julkisyhteisöt eivät saa estää sitä, että julkishallinnon asettamat maksuvelvoitteet täytetään euromääräisinä seteleinä. Tässä tilanteessa maksuja koskevan määräyksen 10 §:n 2 momentti olisi sen mukaan ristiriidassa unionin oikeuden kanssa.
- 25 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin muistuttaa tältä osin, että SEUT 128 artiklan 1 kohdan kolmannen virkkeen, EKPJ:stä ja EKP:stä tehdyn pöytäkirjan 16 artiklan ensimmäisen kohdan kolmannen virkkeen ja asetuksen N:o 974/98 10 artiklan toisen virkkeen mukaan euromääräiset setelit ovat ainoat setelit, joilla on laillisen maksuvälineen asema unionissa. Velvollisuus hyväksyä euromääräiset setelit ei kuitenkaan ole suoraan johdettavissa laillisen maksuvälineen aseman käsitteestä, jota ei ole määritelty EUT-sopimuksessa, EKPJ:stä ja EKP:stä tehdystä pöytäkirjassa eikä asetuksessa N:o 974/98. Kyseisen asetuksen johdanto-osan 19 perustelukappaleessa vain annetaan ymmärtää, että käteismaksumahdollisuuden rajoitukset eivät unionin lainsäätäjän mukaan ilman muuta vaikuta euromääräisen käteisen asemaan laillisena maksuvälineenä.
- 26 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa myös, että suosituksen 2010/191 1 kohdassa, jonka otsikko on ”Laillisen maksuvälineaseman yhteinen määritelmä”, todetaan, että euromääräisten seteleiden ja -metallirahojen laillisen maksuvälineen aseman olisi merkittävä muun muassa niiden ”pakollista hyväksymistä” maksuvelvoitteen velkojan toimesta tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa kuitenkin, että SEUT 288 artiklan viidennen kohdan mukaan toimielinten suositukset eivät ole sitovia, joten on epävarmaa, mikä merkitys tälle suositukselle on annettava.
- 27 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo kolmanneksi, että vastaus kysymykseen siitä, oliko Saksan lainsäätäjällä, kun otetaan huomioon unionin yksinomainen toimivalta niiden jäsenvaltioiden rahapolitiikan alalla, joiden rahayksikkö on euro, oikeus säätää BBankG:n 14 §:n 1 momentin toisesta virkkeestä, ei myöskään ole tarpeen pääasioiden ratkaisemiseksi, jos kansallista sääntöä, jossa säädetään velvollisuudesta hyväksyä eurosetelit julkisen vallan asettamia maksuvelvoitteita täytettäessä, voidaan soveltaa silloin, kun unioni ei ole käyttänyt yksinomaista toimivaltaansa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo kuitenkin, ettei se voi unionin tuomioistuimen nykyisen oikeuskäytännön perusteella ratkaista, onko tilanne tämä.
- 28 Bundesverwaltungsgericht päätti siis lykätä asioiden käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:
- ”1) Onko yksinomainen toimivalta, joka unionilla on SEUT 2 artiklan 1 kohdan mukaan luettuna yhdessä SEUT 3 artiklan 1 kohdan c alakohdan kanssa niiden jäsenvaltioiden rahapolitiikan alalla, joiden rahayksikkö on euro, esteenä tällaisen jäsenvaltion oikeudelliselle toimelle, jossa säädetään jäsenvaltion julkisyhteisöjen velvollisuudesta hyväksyä eurosetelit täytettäessä julkisen vallan asettamia rahallista suoritusta koskevia velvoitteita?
- 2) Sisältääkö SEUT 128 artiklan 1 kohdan kolmannessa virkkeessä, [EKPJ:stä ja EKP:stä tehdyn pöytäkirjan] 16 artiklan ensimmäisen kohdan kolmannessa virkkeessä ja [asetuksen N:o 974/98] 10 artiklan toisessa virkkeessä määritelty euromääräisten seteleiden asema laillisina maksuvälineinä kiellon, jonka mukaan jäsenvaltion julkisyhteisöt eivät saa evätä julkisen vallan asettamien rahallista

suoritusta koskevien velvoitteiden täyttämistä tällaisilla seteleillä, vai jätetäänkö unionin oikeudessa liikkumavaraa säännöksille, joissa suljetaan pois euroseteleillä maksamisen mahdollisuus julkisen vallan asettamien rahallista suoritusta koskevien tiettyjen velvoitteiden osalta?

- 3) Jos ensimmäiseen kysymykseen on vastattu myöntävästi ja toiseen kieltävästi, voidaanko rahapolitiikkaa koskevalla unionin yksinomaisen toimivallan alalla annettua sellaisen jäsenvaltion, jonka rahayksikkö on euro, oikeudellista tointa soveltaa siltä osin kuin ja niin kauan kuin unioni ei ole käyttänyt toimivaltaansa?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen ja kolmas kysymys

- 29 Ensimmäisellä ja kolmannella kysymyksellään, joihin on vastattava yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko SEUT 2 artiklan 1 kohtaa, luettuna yhdessä SEUT 3 artiklan 1 kohdan c alakohdan kanssa, tulkittava siten, että riippumatta siitä, onko unioni käyttänyt yksinomaista toimivaltaansa niiden jäsenvaltioiden rahapolitiikan alalla, joiden rahayksikkö on euro, se on esteenä jäsenvaltion säännöstölle, jossa julkisyhteisöt veloitetaan hyväksymään euromääräiset setelit täytettäessä julkisen vallan asettamia maksuvelvoitteita.
- 30 Aluksi on todettava, että Euroopan komissio, Hessischer Rundfunk ja EKP ovat kirjallisissa huomautuksissaan esittäneet epäilyjä siitä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen BBankG:n 14 §:n 1 momentin toisesta virkkeestä omaksumasta tulkinnasta, jonka mukaan tässä säännöksessä julkisyhteisöt veloitetaan hyväksymään euromääräiset setelit täytettäessä julkisen vallan asettamia maksuvelvoitteita. Kyseinen tulkinta poikkeaa näet niiden mukaan mainitun säännöksen sanamuodosta, jossa säädetään ainoastaan, että euromääräiset setelit ovat ainoa rajoitukseton laillinen maksuväline.
- 31 Tältä osin on huomautettava, että tulkittaessa kansalliseen oikeusjärjestykseen kuuluvia säännöksiä unionin tuomioistuimen on lähtökohtaisesti perustettava ratkaisunsa ennakkoratkaisupyynnön esittämisestä tehdystä päätöksestä ilmeneviin luonnehdintoihin. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on näet niin, että unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa tulkita jäsenvaltion sisäistä oikeutta (tuomio 17.12.2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Luovuttaminen Ukrainaan), C-398/19, EU:C:2020:1032, 62 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 32 Ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on näin ollen vastattava ottamalla lähtökohdaksi se, että BBankG:n 14 §:n 1 momentin toisessa virkkeessä julkisyhteisöt veloitetaan hyväksymään euromääräiset setelit täytettäessä julkisen vallan asettamia maksuvelvoitteita.
- 33 Tässä yhteydessä on huomautettava, että SEUT 3 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan unionilla on yksinomainen toimivalta niiden jäsenvaltioiden rahapolitiikan alalla, joiden rahayksikkö on euro.
- 34 On myös muistutettava, ettei EUT-sopimukseen sisälly täsmällistä rahapolitiikan käsitteen määritelmää mutta sen rahapolitiikkaa koskevissa määräyksissä määritellään sekä tämän politiikan tavoitteet että Euroopan keskuspankkijärjestelmän (EKPJ) rahapolitiikan toteuttamiseksi käytettävissä olevat keinot (tuomio 11.12.2018, Weiss ym., C-493/17, EU:C:2018:1000, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 35 Tältä osin on korostettava, että EUT-sopimuksen rahapolitiikkaa koskevat määräykset sisältyvät sen kolmannen osan VIII osastoon, jonka otsikko on ”Talous- ja rahapolitiikka”.

- 36 SEUT 119 artiklan, joka on kyseisen osaston ensimmäinen artikla, 1 kohdassa määrätään, että jäsenvaltioiden ja unionin toimintaan sisältyy perussopimuksissa määrättyihin edellytyksiin sellaisen talouspolitiikan käyttöön ottaminen, joka perustuu jäsenvaltioiden talouspolitiikan tiiviiseen yhteensovittamiseen, sisämarkkinoihin ja yhteisten tavoitteiden määrittelyyn ja jota harjoitetaan vapaaseen kilpailuun perustuvan avoimen markkinatalouden periaatteen mukaisesti. Tämän saman artiklan 2 kohdassa täsmennetään, että tähän toimintaan sisältyy yhteinen raha, euro, sekä sellaisen yhtenäisen rahapolitiikan ja sellaisen yhtenäisen valuuttapolitiikan määrittely ja harjoittaminen, joiden ensisijaisena tavoitteena on pitää yllä hintatason vakautta ja, mainittua tavoitetta kuitenkin rajoittamatta, tukea yleistä talouspolitiikkaa unionissa vapaaseen kilpailuun perustuvan avoimen markkinatalouden periaatteen mukaisesti.
- 37 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 59 kohdassa huomauttanut, SEUT 119 artiklan 2 kohdasta siis ilmenee, että jäsenvaltioiden ja unionin toimintaan sisältyy kolme osaa, joita ovat yhteinen raha eli euro, yhtenäisen rahapolitiikan määrittely ja harjoittaminen sekä yhtenäisen valuuttapolitiikan määrittely ja harjoittaminen.
- 38 Rahapolitiikan käsite ei siis rajoitu rahapolitiikan operatiiviseen toteuttamiseen, joka SEUT 127 artiklan 2 kohdan ensimmäisen luettelukohdan mukaan on yksi EKP:n perustehtävistä, vaan se merkitsee myös normatiivista ulottuvuutta, jolla pyritään takaamaan euron asema yhteisenä rahana.
- 39 Rahapolitiikan käsitteen tällaista tulkintaa tukee rahapolitiikan ensisijainen tavoite, sellaisena kuin se ilmenee SEUT 127 artiklan 1 kohdasta ja SEUT 282 artiklan 2 kohdasta, eli hintatason vakauden ylläpitäminen. Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 66 kohdassa huomauttanut, on näet niin, että jos euron asema yhteisenä rahana voitaisiin ymmärtää eri tavalla ja siihen voitaisiin soveltaa eri sääntöjä niissä jäsenvaltioissa, joiden rahayksikkö on euro, yhteisen rahan yhteisyys vaarantuisi ja tätä kautta tämä hintatason vakauden ylläpitämistä koskeva tavoite vaarantuisi vakavasti.
- 40 Kyseistä rahapolitiikan käsitteen tulkintaa tukee myös SEUT 128 ja SEUT 133 artiklan, jotka kuuluvat EUT-sopimuksen kolmannen osan VIII osaston 2 lukuun ja joita voidaan pitää rahalainsäädännön määräyksinä, jotka liittyvät euron asemaan yhteisenä rahana, sisältö.
- 41 SEUT 128 artiklasta on todettava, että kun kyseisen artiklan 1 kohdassa määrätään, että EKP:llä on yksinoikeus antaa lupa euromääräisten seteleiden liikkeeseen laskemiseen unionissa, että EKP ja kansalliset keskuspankit voivat laskea liikkeeseen euroseteleitä ja että ainoastaan näin liikkeeseen lasketut setelit ovat laillisina maksuvälineinä kelpaavia seteleitä unionissa, kyseisessä artiklassa otetaan käyttöön säännöt, jotka koskevat eurosetelien liikkeeseen laskemista unionissa, ja vahvistetaan yhdessä EKP:stä ja EKP:stä tehdyn pöytäkirjan 16 artiklan ensimmäisen kohdan kolmannen virkkeen kanssa primäärioikeudessa näiden setelien laillisen maksuvälineen asema. Kun kyseisen artiklan 2 kohdassa määrätään lisäksi, että jäsenvaltiot voivat laskea liikkeeseen eurometallirahoja saatuaan EKP:n hyväksymisen liikkeeseen laskemisen määrälle, mainitussa artiklassa vahvistetaan myös säännöt, joiden tarkoituksena on säännellä euromääräisten metallirahojen liikkeeseen laskemista.
- 42 SEUT 133 artiklasta on todettava, että unionin lainsäätävä valtuutetaan siinä säätämään johdetun oikeuden toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen euron käytössä yhteisenä rahana, sanotun kuitenkin rajoittamatta EKP:n toimivaltuuksia.
- 43 SEUT 128 artiklan 1 kohta ja SEUT 133 artikla ovat, kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 64–66 kohdassa pääosin todennut, euron yhteisyyden perusta, ja ne ovat ennakoedellytys unionin rahapolitiikan tehokkaalle harjoittamiselle.

- 44 Yhtäältä kun SEUT 128 artiklan 1 kohdassa, samoin kuin EKPJ:stä ja EKP:stä tehdyn pöytäkirjan 16 artiklan ensimmäisen kohdan kolmannessa virkkeessä, annetaan ainoastaan EKP:n ja kansallisten keskuspankkien liikkeelle laskemille euromääräisille seteleille ”laillisen maksuvälineen” asema, siinä näet vahvistetaan näiden seteleiden virallinen luonne euroalueella sulkemalla pois se, että myös muut setelit voisivat olla tällä tavalla virallisia.
- 45 Koska mainitussa SEUT 128 artiklan 1 kohdassa ei viitata jäsenvaltioiden oikeuteen siinä mainitun laillisen maksuvälineen aseman käsitteen merkityksen ja ulottuvuuden määrittämiseksi, tämä käsite on unionin oikeuden käsite, jota on tulkittava koko unionissa itsenäisesti ja yhtenäisesti ottamalla huomioon paitsi niiden säännösten ja määräysten sanamuoto, joihin se sisältyy, myös näiden säännösten ja määräysten asiayhteys ja niillä tavoiteltu päämäärä (ks. vastaavasti tuomio 16.7.2020, AFMB, C-610/18, EU:C:2020:565, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 46 Tältä osin on huomautettava, että maksuvälineen, jonka suuruus on ilmaistu tietyissä rahayksikössä, laillisen maksuvälineen aseman käsitteellä tarkoitetaan sen tavanomaisessa merkityksessä sitä, että tätä maksuvälinettä ei yleensä voida kieltäytyä ottamasta vastaan saman rahayksikön määräisen velan maksamiseksi maksuvälineen täydestä nimellisarvosta, jolloin maksulla on maksuvelvollisuudesta vapauttava vaikutus.
- 47 Tätä tavanomaisen merkityksen mukainen tulkinta saa tukea suosituksesta 2010/191, joka koskee nimenomaan euromääräisten seteleiden ja metallirahojen laillisen maksuvälineen aseman soveltamisalaa ja vaikutuksia, missä yhteydessä on täsmennettävä, että euromääräisten metallirahojen laillisen maksuvälineen asema on vahvistettu asetuksen N:o 974/98 11 artiklassa.
- 48 SEUT 288 artiklan viidennen kohdan mukaan suosituksilla ei tosin ole tarkoitus saada aikaan sitovia oikeusvaikutuksia eikä niillä voida luoda oikeuksia, joihin yksityiset voivat vedota kansallisissa tuomioistuimissa. Ne ovat kuitenkin osa unionin oikeudellisia toimia, joten unionin tuomioistuin voi ottaa ne huomioon, kun niistä saadaan unionin oikeuden merkityksellisten säännösten ja määräysten tulkinnan kannalta hyödyllisiä tietoja.
- 49 Suosituksen 2010/191 1 kohdassa esitetään kuitenkin – kuten suosituksen otsikosta ilmenee – laillisen maksuvälineen aseman yhteinen määritelmä täsmentämällä, että kun maksuvelvoite on olemassa, euromääräisten seteleiden ja metallirahojen laillisen maksuvälineen aseman olisi merkittävä ensinnäkin näiden seteleiden ja metallirahojen pakollista hyväksymistä, toiseksi niiden hyväksymistä täydestä nimellisarvosta ja kolmanneksi maksuvelvollisuudesta vapautumista. Tämä kohta osoittaa siis, että kyseinen laillisen maksuvälineen aseman käsite kattaa muun muassa lähtökohtaisen velvollisuuden hyväksyä euromääräiset setelit ja metallirahat maksua varten.
- 50 Toisaalta SEUT 133 artikla, joka on seurannut EY 123 artiklan 4 kohtaa, joka on puolestaan seurannut EY:n perustamissopimuksen 1091 artiklan 4 kohtaa, ilmaisee – siltä osin kuin unionin lainsäätäjät voi sen mukaan säätää toimenpiteistä, jotka ovat tarpeen euron käytössä yhteisenä rahana – vaatimusta vahvistaa yhtenäiset periaatteet kaikkien niiden jäsenvaltioiden osalta, joiden rahayksikkö on euro, jotta voidaan turvata talous- ja rahaliittoon ja euroon yhteisenä rahana liittyvä kokonaisuus, ja siis – kuten tämän tuomion 39 kohdassa on huomautettu – myötävaikuttaa unionin rahapolitiikan ensisijaisen tavoitteen, jona on hintatason vakauden ylläpitäminen, saavuttamiseen.
- 51 Tästä seuraa, että alun perin EY:n perustamissopimuksen 1091 artiklan 4 kohdassa ja tämän jälkeen EY 123 artiklan 4 kohdassa määrätty toimivalta, joka on sittemmin vahvistettu SEUT 133 artiklassa, antaa pelkästään unionin lainsäätäjälle oikeuden täsmentää sitä oikeudellista järjestelmää, joka koskee laillisen maksuvälineen asemaa, joka euromääräisillä seteleillä katsotaan olevan SEUT 128 artiklan 1 kohdan ja EKPJ:stä ja EKP:stä tehdyn pöytäkirjan 16 artiklan ensimmäisen kohdan kolmannen virkkeen mukaan, ja laillisen maksuvälineen asemaa, joka euromääräisillä metallirahoilla katsotaan olevan asetuksen N:o 974/98 11 artiklan mukaan, siltä osin kuin tämä on tarpeen euron käytössä yhteisenä rahana.

- 52 SEUT 2 artiklan 1 kohdan mukaan tällainen yksinomainen toimivalta sulkee pois kaiken jäsenvaltioiden toimivallan tällä alalla, paitsi jos ne toimivat unionin antaman valtuutuksen nojalla tai unionin antamien toimien täytäntöön panemiseksi.
- 53 Tältä osin on täsmennettävä erityisesti kolmanteen kysymykseen vastaamiseksi, että vaikka unioni ei olisi käyttänyt tätä yksinomaista toimivaltaansa, pelkästään tällä käyttämättä jättämisellä ei voitaisi perustella sitä, että jäsenvaltio antaa tai pitää voimassa tämän toimivallan piiriin kuuluvan säännöksen.
- 54 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 39 kohdassa todennut, silloin kun toimivalta on annettu yksinomaisesti unionille, jäsenvaltioiden toimivalta lakkaa välittömästi ja – toisin kuin jaetun toimivallan piiriin kuuluvilla aloilla – tämän toimivallan lakkaamisen kannalta merkitystä ei ole sillä, onko unioni käyttänyt omaa toimivaltaansa vai ei (ks. vastaavasti tuomio 5.5.1981, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, 804/79, EU:C:1981:93, 20 kohta).
- 55 Tosin yhtäältä sen, että asetetaan ehdoton velvollisuus hyväksyä euromääräiset setelit maksuvälineenä, ei voida katsoa olevan SEUT 133 artiklassa tarkoitettulla tavalla tarpeen euron käytössä yhtenäisenä rahana eikä etenkin euromääräisten seteleiden laillisen maksuvälineen aseman, josta määrätään SEUT 128 artiklan 1 kohdassa sekä EKPJ:stä ja EKP:stä tehdyn pöytäkirjan 16 artiklan ensimmäisen kohdan kolmannessa virkkeessä, vahvistamisessa. Tämän tuomion 46–49 kohtaan sisältyvistä täsmennyksistä näet ilmenee, että tämä laillisen maksuvälineen asema ei edellytä euromääräisten seteleiden ehdotonta hyväksymistä vaan ainoastaan niiden lähtökohtaisen hyväksymisen maksuvälineenä. Toisaalta myöskään se, että unionin lainsäätävä vahvistaa tyhjentävästi ja yhtenäisesti poikkeukset tästä lähtökohtaisesta velvollisuudesta, ei ole tarpeen euron käytössä yhteisenä rahana eikä etenkin euromääräisen käteisen laillisen maksuvälineen aseman tosiasiallisessa säilyttämisessä, kunhan taataan kaikilla velallisilla oleva mahdollisuus täyttää yleensä maksuvelvoite tällaisella käteisellä.
- 56 Tästä seuraa, että unionin yksinomainen toimivalta rahapolitiikan alalla ei, kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 98 kohdassa todennut, vaikuta niillä jäsenvaltioilla, joiden rahayksikkö on euro, olevaan toimivaltaan säännellä niin julkisoikeudellisten kuin yksityisoikeudellisten maksuvelvoitteiden yksityiskohtaisia täyttämisehtoja, kunhan muun muassa tällainen sääntely ei vaikuta periaatteeseen, jonka mukaan maksuvelvoite on yleensä voitava täyttää tällaisella käteisellä. Tämä yksinomainen toimivalta ei näin ollen estä jäsenvaltiota käyttämästä omaa toimivaltaansa esimerkiksi julkishallintonsa organisoinnin osalta niin, että se toteuttaa toimenpiteen, jolla julkishallinto veloitetaan hyväksymään hallintoalamaisilta käteismaksuja tai – kuten toisessa kysymyksessä tarkastellaan – jolla poiketaan tästä velvollisuudesta yleisen edun mukaisesta syystä julkisen vallan määräämien maksujen osalta, kunhan tiettyjä edellytyksiä, jotka täsmennetään toista kysymystä tutkittaessa, noudatetaan.
- 57 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen, joka on yksin toimivaltainen tulkitsemaan kansallista oikeutta, on tarkastettava, onko BBankG:n 14 §:n 1 momentin toista virkettä tulkittava sen tavoitteen ja sisällön valossa tämän tuomion edellä olevassa kohdassa kuvatun kaltaisena toimenpiteenä, joka on toteutettu jäsenvaltioiden oman toimivallan puitteissa.
- 58 Edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen ja kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että SEUT 2 artiklan 1 kohtaa, luettuna yhdessä SEUT 3 artiklan 1 kohdan c alakohdan, SEUT 128 artiklan 1 kohdan ja SEUT 133 artiklan sekä EKPJ:stä ja EKP:stä tehdyn pöytäkirjan 16 artiklan ensimmäisen kohdan kolmannen virkkeen kanssa, on tulkittava siten, että riippumatta siitä, onko unioni käyttänyt yksinomaista toimivaltaansa niiden jäsenvaltioiden rahapolitiikan alalla, joiden rahayksikkö on euro, se on esteenä sille, että jäsenvaltio antaa säännöksen, jolla tavoitteensa ja sisältönsä perusteella määritetään euromääräisten setelien laillisen maksuvälineen asemaa koskeva oikeudellinen järjestelmä. Se ei sitä vastoin ole esteenä sille, että jäsenvaltio käyttää omaa toimivaltaansa esimerkiksi julkishallintonsa organisoinnin osalta antamalla säännöksen, jolla mainittu julkishallinto veloitetaan hyväksymään asettamiensa rahamääräisten velvoitteiden suorittaminen käteisellä.

Toinen kysymys

- 59 Toisella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko SEUT 128 artiklan 1 kohdan kolmatta virkettä, EKPJ:stä ja EKP:stä tehdyn pöytäkirjan 16 artiklan ensimmäisen kohdan kolmatta virkettä ja asetuksen N:o 974/98 10 artiklan toista virkettä tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan julkisen vallan asettama maksuvelvoite ei voida maksaa käteisellä.
- 60 On korostettava, että vastaus tähän kysymykseen on tarpeen vain siinä tilanteessa, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tulee unionin tuomioistuimen ensimmäiseen ja kolmanteen kysymykseen antaman vastauksen perusteella siihen johtopäätökseen, että BBankG:n 14 §:n 1 momentti, tulkittuna tämän tuomion 32 kohdassa esitetyllä tavalla, ei ole yhteensopiva sen yksinomaisen toimivallan kanssa, joka unionilla on niiden jäsenvaltioiden rahapolitiikan osalta, joiden rahayksikkö on euro, ja että pääasioiden vastapuolella oli siten oikeus antaa maksuja koskevan määräyksen 10 §:n 2 momentti.
- 61 Tältä osin on korostettava, että euromääräisten setelien laillisen maksuvälineen asema on vahvistettu paitsi primäärioikeudessa – eli SEUT 128 artiklan 1 kohdan kolmannessa virkkeessä ja lähes samaa sanamuotoa käyttäen EKPJ:stä ja EKP:stä tehdyn pöytäkirjan 16 artiklan ensimmäisen kohdan kolmannessa virkkeessä – myös johdetussa oikeudessa eli asetuksen N:o 974/98 10 artiklan toisessa virkkeessä. Kuten tämän tuomion 47 kohdassa on huomautettu, on lisäksi niin, että vaikka EUT-sopimuksessa vahvistetaan vain euromääräisten setelien laillisen maksuvälineen asema, kyseisen asetuksen 11 artiklan toisessa virkkeessä laillisen maksuvälineen asema annetaan myös euromääräisille metallirahoille.
- 62 Tältä osin on todettava, että vaikka niiden säännösten ja määräysten sanamuoto, joiden tulkintaa pyydetään toisen kysymyksen yhteydessä, estää sellaisen kansallisen oikeussäännön antamisen, jonka tarkoituksena on, että eurokäteisestä luovutaan oikeudellisesti tai tosiasiallisesti etenkin kyseenalaistamalla mahdollisuus täyttää yleensä maksuvelvoite tällaisella käteisellä, tai sillä on tällainen vaikutus, pelkästään kyseisten säännösten ja määräysten perusteella ei voida kuitenkaan määrittää, olisiko myös kansallinen oikeussääntö, jolla vain rajoitetaan käteisen käyttöä jonkin julkisen vallan asettaman maksuvelvoitteen täyttämiseksi, unionin oikeuden vastainen.
- 63 Kyseisten säännösten asiayhteydestä on huomautettava, että asetuksen N:o 974/98 johdanto-osan 19 perustelukappaleessa täsmennetään, että jäsenvaltioiden yleisistä syistä käyttöön ottamat seteleissä ja metallirahoissa maksamista koskevat rajoitukset eivät ole yhteensopimattomia euroseteleiden ja -metallirahojen laillisen maksuvälineen aseman kanssa, edellyttäen, että muita laillisia keinoja rahamääräisten velkojen maksamiseksi on käytettävissä.
- 64 Tältä osin on muistutettava, että vaikka unionin säädöksen johdanto-osalla ei ole sitovaa oikeusvaikutusta eikä siihen voida vedota kyseisen säädöksen varsinaisista säännöksistä poikkeamiseksi eikä näiden säännösten tulkitsemiseksi niiden sanamuodon vastaisella tavalla, johdanto-osassa voidaan täsmentää kyseisen säädöksen säännösten sisältöä, koska johdanto-osaan sisältyvät perustelukappaleet ovat tärkeitä tulkinnan osatekijöitä, jotka voivat selventää säädöksen laatijan tahtoa (ks. vastaavasti tuomio 19.12.2019, Puppinck ym. v. komissio, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, 75 ja 76 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 65 Etenkin asetuksen N:o 974/98 johdanto-osan 19 perustelukappaleessa olevasta maininnasta ”yleisistä syistä” on todettava, että vaikka kyseisen perustelukappaleen tietyissä kieliversioissa, kuten saksankielisessä versiossa, käytetään ilmaisua ”yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä”, muissa kieliversioissa, kuten englannin- tai ranskkankielisissä versioissa, käytetään ilmaisua ”yleisistä syistä” tai ”yleisen edun mukaisista syistä”. Jossakin kieliversiossa käytettyä unionin oikeuden säännöksen sanamuotoa ei voida kuitenkaan käyttää tämän säännöksen ainoana tulkintaperusteena eikä sille voida antaa tältä osin etusijaa muihin kieliversioihin nähden. Erikielisten versioiden poiketessa tällä tavalla

toisistaan kyseessä olevaa säännöstä on tulkittava sen lainsäädännön systematiikan ja tavoitteen mukaan, jonka osa säännös on (ks. vastaavasti tuomio 9.7.2020, Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein, C-297/19, EU:C:2020:533, 43 kohta).

- 66 Koska rajoitukset, jotka koskevat maksuja euromääräisillä seteleillä ja metallirahoilla, voidaan käytännössä oikeuttaa yhtä hyvin turvallisuuteen tai rikollisuuden torjuntaan liittyvillä yleiseen järjestykseen liittyvillä syillä kuin yleisellä edulla varmistaa maksujen tehokas järjestäminen yhteiskunnassa, sen varmistamiseksi, että poikkeamisen syitä sovelletaan yhtenäisesti kaikissa jäsenvaltioissa, on omaksuttava merkitykseltään laajempi ilmaisu eli ilmaus ”yleisen edun mukaisista syistä”.
- 67 Asetuksen N:o 974/98 10 artiklan toinen virke ja 11 artiklan toinen virke, luettuina kyseisen asetuksen johdanto-osan 19 perustelukappaleen valossa, on siis ymmärrettävä siten, että yhtäältä näiden seteleiden ja metallirahojen laillisen maksuvälineen asema merkitsee lähtökohtaisesti velvollisuutta hyväksyä kyseiset setelit ja metallirahat ja toisaalta jäsenvaltiot voivat lähtökohtaisesti rajoittaa tätä velvollisuutta yleisen edun mukaisista syistä.
- 68 On täsmennettävä, että – kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 129 kohdassa todennut ja kuten suurin osa huomautuksia esittäneistä osapuolista on korostanut – tällaisten rajoitusten on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun yleisen edun mukaiseen päämäärään.
- 69 Kun otetaan huomioon se, että kun jäsenvaltiot suvereenin toimivaltansa nojalla rajoittavat unionin oikeudessa tunnustettua mahdollisuutta täyttää yleensä maksuvelvoite euromääräisillä seteleillä ja metallirahoilla, kyseisten jäsenvaltioiden on näet varmistettava, että toimenpiteet, joihin ne ryhtyvät, ovat suhteellisuusperiaatteen, joka kuuluu unionin oikeuden yleisiin periaatteisiin, mukaisia.
- 70 Suhteellisuusperiaate edellyttää kuitenkin unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sitä, että asianomaisilla toimenpiteillä on kyettävä toteuttamaan kyseessä olevalla säännöstöllä lainmukaisesti tavoitellut päämäärät eikä niillä saada ylittää sitä, mikä on tarpeen kyseisten päämäärien toteuttamiseksi (ks. vastaavasti tuomio 29.7.2019, Spiegel Online, C-516/17, EU:C:2019:625, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 71 Vaikka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on nyt käsiteltävissä asioissa arvioitava, täyttääkö pääasioissa kyseessä oleva säännöstö tämän tuomion 68–70 kohdassa mainitut edellytykset, unionin tuomioistuin voi ennakkoratkaisupyyntöä käsitellessään tarvittaessa kuitenkin tehdä täsmennyksiä ohjataksaan kansallista tuomioistuinta päätöksenteossa (ks. vastaavasti tuomio 2.5.2019, Fundación Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida Queso Manchego, C-614/17, EU:C:2019:344, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 72 Yleisen edun mukaisista syistä, joihin on vedottu sen perustelemiseksi, että pääasioissa kyseessä olevan säännösten mukaan yleisradiomaksua ei voida maksaa käteisellä, on todettava, että Hessischer Rundfunk on kirjallisissa huomautuksissaan korostanut, että kun otetaan huomioon se, että Saksassa on noin 46 miljoonaa maksuvelvollista, velvollisuudella suorittaa yleisradiomaksu muuten kuin käteisellä pyritään takaamaan, että tämä maksu tosiasiallisesti kannetaan, ja välttämään huomattavia lisäkustannuksia.
- 73 Tältä osin on todellakin yleisen edun mukaista, että rahamääräiset velat viranomaisille voidaan maksaa tavalla, joka ei aiheuta viranomaisille sellaisia kohtuuttomia kustannuksia, jotka estäisivät niitä varmistamasta palveluja mahdollisimman kustannustehokkaasti.
- 74 On siis katsottava, että yleisen edun mukaisella syillä, joka perustuu tarpeeseen taata julkisen vallan asettaman maksuvelvoitteen täyttäminen, voidaan perustella käteismaksuja koskeva rajoitus etenkin silloin, kun niiden maksuvelvollisten määrä, joilta saatava on perittävä, on hyvin suuri.

- 75 Edellytyksestä, jonka mukaan kyseessä olevilla toimenpiteillä ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseksi, on todettava, että ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että pääasioissa kyseessä olevassa säännöstössä säädetään yleisradiomaksun suorittamiseksi muista laillisista maksukeinoista kuin käteisestä eli suoraveloituksesta, yksittäisestä tilisiirrosta tai toistuvasta tilisiirrosta.
- 76 Pääasioissa kyseessä oleva rajoitus näyttää kuitenkin sekä soveltuvan yleisradiomaksun tosiasiallista kantamista koskevan päämäärän toteuttamiseen että olevan sitä varten tarpeellinen, koska sillä voidaan välttää se, että hallinnolle aiheutuu kohtuuton taloudellinen rasite niihin kustannuksiin nähden, joita aiheutuisi sellaisen menettelyn käyttöön ottamisesta yleisellä tasolla, jonka avulla maksuvelvolliset voivat suorittaa yleisradiomaksun käteisellä.
- 77 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on kuitenkin tarkastettava, onko tällainen rajoitus oikeassa suhteessa kyseiseen päämäärään erityisesti siihen nähden, etteivät yleisradiomaksun maksamisen vaihtoehtoiset lailliset maksukeinot ole ehkä helposti kaikkien niiden henkilöiden käytettävissä, joiden on maksettava kyseinen maksu, mikä merkitsisi sitä, että henkilöille, jotka eivät voi käyttää näitä keinoja, on annettava mahdollisuus maksaa kyseinen maksu käteisellä.
- 78 Edellä esitetystä seuraa, että toiseen kysymykseen on vastattava, että SEUT 128 artiklan 1 kohdan kolmatta virkettä, EKPJ:stä ja EKP:stä tehdyn pöytäkirjan 16 artiklan ensimmäisen kohdan kolmatta virkettä ja asetuksen N:o 974/98 10 artiklan toista virkettä on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan julkisen vallan asettamaa maksuvelvoitetta ei voida maksaa euromääräisillä seteleillä, jos ensinnäkin kyseisen säännösten tarkoituksena ei ole määrittää näiden seteleiden laillisen maksuväliseen asemaa koskevaa oikeudellista järjestelmää eikä sillä ole tällaista vaikutusta, jos toiseksi se ei oikeudellisesti tai tosiasiallisesti johda euroseteleistä luopumiseen etenkin kyseenalaistamalla mahdollisuuden täyttää yleensä maksuvelvoite tällaisella käteisellä, jos kolmanneksi se on annettu yleisen edun mukaisista syistä, jos neljänneksi käteismaksuja koskevalla rajoituksella, jota kyseinen säännöstö merkitsee, voidaan saavuttaa tavoiteltu yleisen edun mukainen päämäärä ja jos viidenneksi kyseisellä säännöstöllä ei ylitetä niitä rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeellista tämän päämäärän saavuttamiseksi, siinä mielessä, että käytettävissä on muita laillisia keinoja maksuvelvoitteen täyttämiseksi.

Oikeudenkäyntikulut

- 79 Pääasioiden asianosaisten osalta asioiden käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevien asioiden 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 (suuri jaosto) on ratkaissut asiat seuraavasti:

- 1) SEUT 2 artiklan 1 kohtaa, luettuna yhdessä SEUT 3 artiklan 1 kohdan c alakohdan, SEUT 128 artiklan 1 kohdan ja SEUT 133 artiklan sekä Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan (N:o 4) 16 artiklan ensimmäisen kohdan kolmannen virkkeen kanssa, on tulkittava siten, että riippumatta siitä, onko Euroopan unioni käyttänyt yksinomaista toimivaltaansa niiden jäsenvaltioiden rahapolitiikan alalla, joiden rahayksikkö on euro, se on esteenä sille, että jäsenvaltio antaa säännöksen, jolla tavoitteensa ja sisältönsä perusteella määritetään euromääräisten setelien laillisen maksuväliseen asemaa koskeva oikeudellinen järjestelmä. Se ei sitä vastoin ole esteenä sille, että jäsenvaltio käyttää omaa toimivaltaansa esimerkiksi julkishallintonsa organisoinnin osalta antamalla säännöksen, jolla mainittu julkishallinto velvoitetaan hyväksymään asettamiensa rahamääräisten velvoitteiden suorittaminen käteisellä.

- 2) SEUT 128 artiklan 1 kohdan kolmatta virkettä, Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan (N:o 4) 16 artiklan ensimmäisen kohdan kolmatta virkettä ja euron käyttöön otosta 3.5.1998 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 974/98 10 artiklan toista virkettä on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan julkisen vallan asettamaa maksuvelvoitetta ei voida maksaa euromääräisillä seteleillä, jos ensinnäkin kyseisen säännösten tarkoituksena ei ole määrittää näiden seteleiden laillisen maksuväliseen asemaa koskevaa oikeudellista järjestelmää eikä sillä ole tällaista vaikutusta, jos toiseksi se ei oikeudellisesti tai tosiasiallisesti johda euroseteleistä luopumiseen etenkin kyseenalaistamalla mahdollisuuden täyttää yleensä maksuvelvoite tällaisella käteisellä, jos kolmanneksi se on annettu yleisen edun mukaisista syistä, jos neljänneksi käteismaksuja koskevalla rajoituksella, jota kyseinen säännöstö merkitsee, voidaan saavuttaa tavoiteltu yleisen edun mukainen päämäärä ja jos viidenneksi kyseisellä säännöstöllä ei ylitetä niitä rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeellista tämän päämäärän saavuttamiseksi, siinä mielessä, että käytettävissä on muita laillisia keinoja maksuvelvoitteen täyttämiseksi.

Allekirjoitukset