



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

JEAN RICHARD DE LA TOUR

18 päivänä marraskuuta 2020¹

Asia C-544/19

ECOTEX BULGARIA EOOD

vastaan

Teritorialna direktsia na Natsionalna agentsia za prihodite (Sofia),

Prokuror ot Okrazhna prokuraturan (Blagoevgrad)

osallistuessa asian käsittelyyn

(Ennakkoratkaisupyyntö – Administrativen sad Blagoevgrad (Blagoevgradin hallintotuomioistuin, Bulgaria))

Ennakkoratkaisupyyntö – SEUT 63 artikla – Pääomanliikkeiden ja maksuliikenteen vapaus – Direktiivi (EU) 2015/849 – Euroalueen ulkopuolinen jäsenvaltio – Kansallinen lainsäädäntö, jossa kielletään käteismaksun suorittaminen jäsenvaltion alueella, jos maksun määrä on vähintään vahvistetun kynnyksarvon suuruinen, ja jossa vaaditaan turvautumaan joko tilisiirtoon tai maksutilille tehtävään talletukseen – Yrityksen osinkojen jakaminen osakkeenomistajalle tai yhtiömiehelle kansallisessa lainsäädännössä säädetyn kynnyksarvon ylittävänä käteismaksuna – Rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen määrääminen – Kansallisen lainsäädännön yhteensopivuus unionin oikeuden kanssa – Veropetosten ja veronkierron torjunta – Oikeasuhteisuus

I Johdanto

1. Missä määrin kansallinen lainsäädäntö, jossa kielletään kaikkia luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä suorittamasta jäsenvaltion alueella käteismaksua, kun se on vähintään vahvistetun kynnyksarvon suuruinen, ja vaaditaan kyseisiä henkilöitä käyttämään tähän tarkoitukseen muita maksutapoja seuraamuksen uhalla, on unionin oikeuden mukainen?

2. Tämä on pääpiirteissään kysymys, jonka Administrativen sad Blagoevgrad (Blagoevgradin hallintotuomioistuin, Bulgaria) esittää käsiteltävässä asiassa.

¹ Alkuperäinen kieli: ranska.

3. Tämä kysymys on ajankohtainen, koska unionin tuomioistuimen on suuren jaoston kokoonpanossa hyvin pian lausuttava edellytyksistä ja rajoituksista, joiden mukaisesti Euroopan unioni ja euroalueen jäsenvaltiot voivat, kummatkin omaa toimivaltaansa käyttäessään, antaa säädöksiä, joilla rajoitetaan käteisen eli keskuspankkien liikkeeseen laskemien setelien ja kolikoiden käyttöä maksuvälineenä.²

4. Nyt käsiteltävä asia eroaa kuitenkin yhdistetyistä asioista Hessischer Rundfunk (C-422/19 ja C-423/19) siten, että pääasiassa kyseessä oleva kansallinen lainsäädäntö koskee Bulgarian tasavaltaa, joka ei ole euroalueen jäsenvaltio. Bulgarian tasavallalla on SEUT 139 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna sellaisen ”jäsenvaltion, jota koskee poikkeus”, asema, eikä siihen sovelleta yhteisen rahan liikkeeseen laskemista ja käyttöä sekä erityisesti euromääräisten setelien ja kolikoiden asemaa laillisina maksuvälineinä koskevia unionin oikeussääntöjä. Se kuuluu kuitenkin unionin sisämarkkinoihin ja on siksi velvollinen noudattamaan niihin kuuluvia liikkuvuutta koskevia vapauksia.

5. Unionin tuomioistuimelle esitetyn kysymyksen taustalla ovat myös komission Euroopan parlamentille ja neuvostolle käteismaksurajoituksista 12.6.2018 antama kertomus³ sekä Euroopan keskuspankin (EKP) tätä asiaa koskevat lausunnot,⁴ jotka se on laatinut Belgian kuningaskunnan, Bulgarian tasavallan ja Alankomaiden kuningaskunnan valtiovarainministeriöiden pyynnöstä.⁵

6. Käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuinta pyydetään yhtäältä täsmentämään, kuuluuko pääasiassa kyseessä olevan kaltainen lainsäädäntö direktiivin (EU) 2015/849⁶ soveltamisalaan vai onko sitä tarkasteltava SEUT 63 artiklan, jossa taataan pääomanliikkeiden ja maksuliikenteen vapaus, määräysten perusteella.

7. Unionin tuomioistuinta pyydetään toisaalta lausumaan kyseisessä lainsäädännössä säädetyn seuraamusjärjestelmän yhteensopivuudesta erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjassa (jäljempänä perusoikeuskirja) vahvistettujen rangaistusten oikeasuhteisuuden periaatteen ja tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan oikeuden kanssa.

8. Tässä ratkaisuehdotuksessa esitän syyt, miksi pääasiassa kyseessä olevan kaltainen lainsäädäntö ei mielestäni kuulu direktiivin 2015/849 soveltamisalaan. Arviointini perustuu sekä unionin lainsäätäjällä direktiivin yhteydessä olleisiin tavoitteisiin että direktiivin rakenteeseen ja

² Kyse on unionin tuomioistuimessa vireillä olevista yhdistetyistä asioista Hessischer Rundfunk (C-422/19 ja C-423/19), jotka koskevat sellaisen Saksan lainsäädännön, jonka mukaan se, joka on velvollinen maksamaan yleisradiomaksun, ei voi maksaa kyseistä maksua käteisellä, vaan ainoastaan automaattisena suoraveloituuksena, yksittäisenä tilisiirtona tai toistuvana tilisiirtona, yhteensopivuutta seuraavien kanssa: SEUT 2 artiklan 1 kohta, luettuna yhdessä SEUT 3 artiklan 1 kohdan kanssa, SEUT 128 artiklan 1 kohdan kolmas virke, Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan N:o 4 16 artiklan ensimmäinen kohta ja euron käyttöön otosta 3.5.1998 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 974/98 (EYVL 1998, L 139, s. 1) 10 artiklan toinen virke.

³ COM(2018) 483 final, jäljempänä käteismaksurajoituksia koskeva kertomus. Euroopan komissio toteaa kyseisessä kertomuksessa, että useat jäsenvaltiot, joista valtaosa on euroalueen jäsenvaltioita, ovat antaneet käteismaksujen rajoituksia säänteleviä kansallisia lakeja. Nämä toimenpiteet ovat melko kirjavia sekä luonteensa että soveltamisalansa osalta, ja käteismaksurajoitusten kynnysarvot vaihtelevat 500 eurosta 15 000 euroon (kertomuksen 2.2.2 kohta). Ks. erityisesti 15.12.2017 päivätty Ecorysin vaikutustenarviointi ”Study on an EU initiative for a restriction on payments in cash”, johon komissio viittaa ja joka on saatavilla osoitteessa https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/final_report_study_on_an_eu_initiative_ecorys_180206.pdf (s. 67).

⁴ Euroalueen jäsenvaltioiden on kuultava EKP:tä suunnitelmista maksuvälineitä koskevaksi lainsäädännöksi jäsenmaiden viranomaisten velvollisuudesta kuulla Euroopan keskuspankkia suunnitelmista lainsäädännöksi 29.6.1998 tehdyn neuvoston päätöksen 98/415/EY (EYVL 1998, L 189, s. 42) 2 artiklan 1 kohdan toisen luettelamakohdan mukaisesti.

⁵ Ks. Belgian kuningaskunnan osalta ”Avis de la Banque centrale européenne, du 30 mai 2017, relatif à la limitation de l’utilisation des espèces” (CON/2017/20), Bulgarian tasavallan osalta ”Opinion of the European Central Bank, of 11 July 2017, on limitation of cash payments” (CON/2017/27) ja Alankomaiden kuningaskunnan osalta ”Opinion of the European Central Bank of 30 December 2019 on limitation to cash payments” (CON/2019/46).

⁶ 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 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/849 (EUVL 2015, L 141, s. 73).

sanamuotoon. Ehdotan näin ollen, että unionin tuomioistuin tutkii tällaisen lainsäädännön yhteensopivuutta SEUT 63 artiklassa vahvistetun pääomanliikkeiden ja maksuliikenteen vapauden valossa.

9. Selvennän tässä yhteydessä, että kyseessä oleva kansallinen lainsäädäntö on itsessään mainitun vapauden rajoitus, joka voidaan oikeuttaa veropetosten ja veronkierron torjunnan välttämättömyydellä. Selvitän kuitenkin, että tällaisella lainsäädännöllä voidaan tosiasiallisesti saavuttaa tämä tavoite vain, jos siihen liittyy toimenpiteitä, joissa otetaan huomioon kaikkein heikoimmassa asemassa olevien henkilöiden mahdollisuus käyttää pankkipalveluja, ja sellaisille henkilöille edullisia poikkeustoimenpiteitä, jotka eivät hyväksyttävistä syistä voi käyttää kansallisen lainsäätäjän edellyttämiä maksuvälineitä. Esitän lisäksi syyt, miksi kyseisessä lainsäädännössä säädetty seuraamusjärjestelmä voi olla perusoikeuskirjan 49 artiklan 3 kohdassa mainitun oikeasuhteisuuden periaatteen vastainen toimenpide.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Direktiivi 2015/849

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

11. Kyseisen direktiivin 2 artiklan 1 kohdan 3 alakohdan e alakohdan mukaan direktiiviä sovelletaan ”mu[ihin] tavarakauppaa käyv[iin] henkilö[ihin], 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”.

12. Mainitun direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”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.”

13. Direktiivin 2015/849 5 artiklassa säädetään seuraavaa:

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

B Bulgarian oikeus

1. ZOPB

14. Käteismaksujen rajoittamisesta annetun lain (zakon za ogranichavane na plashtanyata v broy)⁷ 1 §:n mukaan kyseisessä laissa säädetään käteismaksurajoituksista Bulgarian alueella.⁸

⁷ DV nro 16, 22.2. 2011; jäljempänä ZOPB.

⁸ Ks. myös Ministerstvo na finansiten (valtiovarainministeriö, Bulgaria) 4.4.2011 laatimat ZOPB:n soveltamista koskevat ohjeet (jäljempänä ZOPB:n soveltamista koskevat ohjeet), jotka ovat saatavilla osoitteessa <https://www.minfin.bg/upload/9272/Ukazanie.PDF>.

15. ZOPB:n 3 §:ssä säädetään seuraavaa, sanotun kuitenkin rajoittamatta 2 §:ssä nimenomaisesti luettujen poikkeusten soveltamista:

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

1. vähintään 10 000 BGN [Bulgarian leviä] [5 113 euroa];
2. alle 10 000 BGN [5 113 euroa], mutta osa sopimusperusteista rahallista suoritusta, jonka arvo on vähintään 10 000 BGN [5 113 euroa].

(2) Edellä olevaa 1 momenttia sovelletaan myös ulkomaan valuuttana suoritettaviin maksuihin, joiden Bulgarian leveiksi muunnetut määrät ovat vähintään 10 000 BGN [5 113 euroa]. Bulgarian leveiksi muuntamisessa käytetään maksupäivänä voimassa olevaa Balgarskata narodna bankan [Bulgarian keskuspankin] kurssia.”

16. ZOPB:n 5 §:ssä säädetään seuraavaa:

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

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

17. ZOPB:n 6 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(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)⁹ säädetään hallinnollisten seuraamusten määräämistä koskevien päätösten laatimisesta, niiden tekemisestä, niitä koskevista muutoksenhakekeinoista sekä niiden täytäntöönpanosta.”

2. ZANN

18. ZANN:n 27 §:ssä 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.

⁹ DV nro 92, 28.11. 1969; jäljempänä ZANN.

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

--”

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

19. ZANN:n 28 §:n a kohdassa säädetään, että vähäisten hallinnollisten rikkomusten tapauksessa viranomaisen, jolla on toimivalta määrätä seuraamuksia, voi olla määräämättä seuraamusta ja varoittaa rikkojaa suullisesti tai kirjallisesti siitä, että rikoksen toistuessa tälle määrätään hallinnollinen seuraamus.

20. ZANN:n 63 §:n 1 momentin nojalla Rayonen sad (piirituomioistuin, 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 (hallintotuomioistuin, Bulgaria) tehtävällä kassaatiovalituksella rikosprosessilaissa (nakazatelno-protsesualen kodeks) säädetyillä perusteilla ja hallintomenettelylain (administrativnoprotsesualen kodeks) 12 luvussa säädettyjen yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti.

III Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

21. ECOTEX BULGARIA EOOD¹⁰ on Bulgarian oikeuden mukaan perustettu yhden hengen yhtiö, jonka Kreikan kansalainen KS omistaa. Ecotexin varsinaisessa yhtiökokouksessa päätettiin 14.3.2018, että KS:lle jaetaan osinkoina 100 000 BGN:n (51 130 euron) suuruinen summa, joka maksetaan siten, että annettiin lupia tehdä käteisnostoja yhtiön kassasta.

A Ecotexiä vastaan vireille pantu hallinnollinen menettely

22. Teritorialna direksia na Natsionalna agentsia za prihodite Sofian (kansallisen verohallinnon Sofian yksikkö, Bulgaria) toimivaltaisen veroviranomaisen 8.12.2017 vaatimassa tarkastuksessa ilmeni, että yhtiön lähinnä kreikkalaisten ja kyproslaisten asiakkaiden kanssa toteutetut maksuliikennetapahtumat olivat tapahtuneet pankin välityksellä. Lisäksi todettiin, että 14.3.2018 tehdyn päätöksen nojalla KS:lle maksettiin 14.3.2018 ja 22.3.2018 välisenä ajanjaksona käteisenä 95 000 BGN (noin 48 573,50 euroa) yhdeksän sellaisen kassasta tehtävää käteisnostoa koskevan luvan perusteella, joista kukin koski 10 000 BGN:n (5 113 euron) suuruista maksua, ja yhden sellaisen kassasta tehtävää käteisnostoa koskevan luvan perusteella, joka koski 5 000 BGN:n (2 556,50 euron) suuruista summaa. Kansallisen verohallinnon Sofian yksikön Blagoevgradin virasto ilmoitti 5.6.2018 hallinnollisen rikosoikeudellisen menettelyn aloittamisesta ja antoi 26.6.2018 toimen, jossa todettiin ZOPB:n säännösten rikkominen.

¹⁰ Jäljempänä Ecotex.

23. Ecotex vastusti 10.7.2018 kyseistä toimea sillä perusteella, että rikkomista voidaan pitää ZANN:n 28 §:ssä tarkoitettuna vähäisenä rikkomuksena, koska 14.3.2018 maksettu 10 000 BGN:n (5 113 euron) suuruinen summa ylitti ZOPB:ssä säädetyn käteismaksurajan ainoastaan 0,01 BGN:llä (noin 0,005 eurolla).

24. Kansallisen verohallinnon Sofian alueellisen yksikön varajohtaja määräsi 3.9.2018 Ecotexille ZOPB:n 5 §:n 1 momentin nojalla taloudellisen seuraamuksen kustakin todetusta rikkomisesta. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että jokainen 10 000 BGN:n (5 113 euron) suuruinen maksu todettiin ”rikkomiseksi”, minkä vuoksi määrättiin yhdeksän hallinnollista seuraamusta. Kansallisen säännösten mukaisesti jokainen seuraamus oli 5 000 BGN (2 556,50 euroa) eli 50 prosenttia käteismaksun määrästä.

25. Ecotex nosti kansallisen verohallinnon Sofian alueellisen yksikön varajohtajan 3.9.2018 tehdystä päätöksestä kumoamiskanteen Rayonen sad Petrichissä (Petritšin piirituomioistuim, Bulgaria), joka pysytti päätöksen. Ecotex teki kassaatiovalituksen ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen.

B Ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen tehty valitus

26. Ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa Ecotex korosti uudelleen, että rikkomisen vähäisen merkityksen vuoksi seuraamus, joka on 50 prosenttia suoritetun käteismaksun kokonaismäärästä, on kohtuuton. Ecotex väitti lisäksi, ettei oikeus yhtiön osinkoihin ole liiketoimi tai sopimus ja ettei se näin ollen sisälly ZOPB:n 3 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun maksun käsitteeseen.

27. Kansallisen verohallinnon Sofian alueellinen yksikkö totesi puolestaan, että ZOPB:n 3 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua maksun käsitteeseen on ymmärrettävä tarkoitettavan poikkeuksetta kaikkia maksuja tai rahoitustoimia niiden luonteesta riippumatta.

28. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa aluksi, että ZOPB:lla saatettiin direktiivi 2005/60/EY,¹¹ joka kumottiin 26.6.2017 alkavien vaikutuksien direktiivillä 2015/849,¹² osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Se katsoo näin ollen, että ZOPB:n 3 §:n 1 momentin 1 kohta on tulkittava SEUT 63 artiklan ja direktiivin 2015/849 merkityksellisten säännösten perusteella.

29. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin muistuttaa ensinnäkin, että pääomanliikkeiden käsite kattaa myös kaupallisten yhtiöiden osinkojen ja osuuksien saamisen. Näin ollen herää kysymys siitä, onko SEUT 63 artikla, jossa kielletään muun muassa toimenpiteet, joilla aiheutetaan se, että ulkomailla asuvat henkilöt ovat vähemmän halukkaita tekemään sijoituksia kyseiseen jäsenvaltioon tai säilyttämään sinne tekemiään sijoituksia, esteenä ZOPB:n 3 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetyn kaltaiselle säännökselle, jossa säädetään käteismaksurajoituksesta.

¹¹ Rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesutarkoituksiin sekä terrorismin rahoitukseen 26.10.2005 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2005, L 309, s. 15), sellaisena kuin se oli muutettuna 24.11.2010 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2010/78/EU (EUVL 2010, L 331, s. 120).

¹² Ks. direktiivin 2015/849 66 artikla.

30. Toiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, 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.

31. Kolmanneksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, missä määrin yksityiskohdilla, jotka koskevat yhtäältä käteismaksurajoituksen rikkomistapauksessa säädetyn sakon suuruuden määrittämistä ja toisaalta langettavan päätöksen tuomioistuINVALVONTAA, ei loukata perusoikeuskirjassa vahvistettuja rangaistusten oikeasuhteisuuden periaatetta ja tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevaa oikeutta.

C Ennakkoratkaisukysymykset

32. Edellä esitetyt seikat huomioon ottaen Administrativen sad Blagoevgrad on päättänyt 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 levn (BGN) [5 113 euron] suuruiset 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 [5 113 euroa]? 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 [5 113 euron] suuruiset 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 [5 113 euron] suuruiset 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 [5 113 euron] 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 kiinteää vähimmäismäärää pienemmäksi yksittäistapauksen konkreettisten merkityksellisten olosuhteiden perusteella?”

33. Bulgarian, Tšekin, Espanjan, Italian ja Unkarin hallitukset sekä Euroopan komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia.

34. Esittelevän tuomarin kanssa yhteisymmärryksessä Bulgarian hallitukselle päätettiin esittää kysymyksiä unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 62 artiklan 1 kohdan nojalla ja ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle päätettiin esittää selvityspyyntö unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 101 artiklan 1 kohdan nojalla, ja nämä toimittivat vastauksensa asetetussa määräajassa.

IV Asian tarkastelu

35. Ennen ennakkoratkaisukysymysten tarkastelua on mielestäni hyödyllistä esittää alustava huomautus siitä, missä järjestyksessä näitä kysymyksiä on tarkasteltava.

36. Käsiteltävässä asiassa ensimmäinen ja toinen kysymys koskevat sitä, onko kansallinen lainsäädäntö, jossa Bulgarian lainsäädännön tapaan rajoitetaan yleisesti jäsenvaltion alueella suoritettavia käteismaksuja, myös osinkojen jakamista, pääomanliikkeiden ja maksuliikenteen vapautta koskevien EUT-sopimuksen määräysten sekä direktiivin 2015/849 2 artiklan 1 kohdan, luettuna yhdessä saman direktiivin johdanto-osan kuudennen perustelukappaleen ja 4 ja 5 artiklan kanssa, mukainen.

37. Muistutan kuitenkin, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kaikkia kansallisia toimenpiteitä alalla, joka on ollut unionin tasolla kattavan yhdenmukaistamisen kohteena, on arvioitava suhteessa kyseisen yhdenmukaistamistoimenpiteen säännöksiin eikä suhteessa primaarioikeuden määräyksiin.¹³

¹³ Ks. tuomio 18.9.2019, VIPA (C-222/18, EU:C:2019:751, 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

38. Tässä tilanteessa ehdotan, että ensimmäisen ja toisen ennakkoratkaisukysymyksen järjestystä vaihdetaan.

39. Ensimmäiseksi tarkastelen toista kysymystä, jotta voidaan määrittää, kuuluuko pääasiassa kyseessä oleva kansallinen lainsäädäntö tosiasiallisesti direktiivillä 2015/849 yhdenmukaistettuun alaan. Jäljempänä esittämistäni syistä näin ei ole; kyseinen lainsäädäntö ei nähdäkseni kuulu edellä mainitun direktiivin soveltamisalaan.

40. Toiseksi tarkastelen ensimmäistä ja kolmatta kysymystä, jotka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää ainoastaan primaarioikeuden ja perusoikeuksien näkökulmasta.

41. Ensimmäisessä kysymyksessään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuinta tutkimaan pääasiassa kyseessä olevan kansallisen lainsäädännön yhteensopivuutta SEUT 63 artiklassa vahvistettua pääomanliikkeiden ja maksuliikenteen vapautta koskevien määräysten kanssa. Koska kyseisellä kansallisella lainsäädännöllä rajoitetaan jäljempänä esittämistäni syistä tätä vapautta, selvitän, voidaanko se oikeuttaa hyväksyttävällä syyllä, tarvittaessa missä määrin se on omiaan takaamaan sillä tavoiteltujen päämäärien toteutumisen ja onko se oikeasuhteinen. Tarkastelen kolmannessa ennakkoratkaisukysymyksessä esiin tuotua problematiikkaa nimenomaan tässä asiayhteydessä. Kolmannessa kysymyksessään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin nimittäin tiedustelee lähinnä sitä, ovatko perusoikeuskirjan 47 artikla, jossa taataan oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin, ja perusoikeuskirjan 49 artiklan 3 kohta, jossa taataan rangaistusten oikeasuhteisuuden periaate, esteenä ZOPB:n 5 §:ssä säädetyn kaltaiselle seuraamusjärjestelmälle, koska kyseisen järjestelmän mukaan sakon määrää ei voi määrätä yksilöllisesti kansallinen viranomainen, jonka tehtävänä on määrätä seuraamus rikkomisesta (kysymyksen ensimmäinen osa eli a kohta), eikä kyseisen viranomaisen päätöksestä tehtyä valitusta käsittelevä kansallinen tuomioistuin (kysymyksen toinen osa eli b kohta).

A Pääasiassa kyseessä olevan kansallisen lainsäädännön tarkastelu direktiivin 2015/849 säännösten kannalta

42. Toisessa ennakkoratkaisukysymyksessään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä sitä, voiko jäsenvaltio direktiivin 2015/849 2 artiklan 1 kohdan 3 alakohdan e alakohdan, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin johdanto-osan kuudennen perustelukappaleen sekä 4 ja 5 artiklan kanssa, nojalla kieltää kaikkien jäsenvaltion alueella suoritettavien vähintään vahvistetun kynnyсарvon suuruisien maksujen osalta sen, että yksityiset ja yritykset maksavat ne käteisellä, ja vaatia viimeksi mainittuja suorittamaan maksut joko tilisiirtona tai talletuksena maksutilille.

43. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee unionin tuomioistuimelta, missä määrin direktiiviä 2015/849 sovelletaan sen 2 artiklan 1 kohdan 3 alakohdan e alakohdan nojalla vähintään 10 000 euron suuruisiin käteismaksuihin, joita tavarakauppaa käyvät henkilöt suorittavat tai joita heille suoritetaan. Kyseisen direktiivin 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. Kyseisen direktiivin 5 artiklassa säädetään vielä, että jäsenvaltiot voivat tällaisen rikollisen toiminnan estämiseksi myös antaa kyseisen direktiivin soveltamisalalla tiukempia säännöksiä. Lisäksi direktiivin 2015/849 johdanto-osan kuudennesta perustelukappaleesta ilmenee, että jäsenvaltioiden on ”voitava vahvistaa alempia kynnyсарvoja, yleisiä lisärajoituksia käteisen rahan käytölle ja muita tiukempia säännöksiä”.

44. Unionin tuomioistuimen on siten vastattava kysymykseen siitä, voiko pääasiassa kyseessä oleva lainsäädäntö kuulua jonkin edellä mainitun säännöksen soveltamisalaan.

45. Nähdäkseni ei voi, kun otetaan huomioon unionin lainsäätäjällä direktiivin 2015/849 yhteydessä olleet tavoitteet, direktiivin rakenne sekä 2, 4 ja 5 artiklan, joihin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa, sanamuoto.

46. Direktiivin 2015/849 tavoitteista on ensinnäkin todettava, että kyseisellä direktiivillä pyritään estämään uhat, jotka voivat rahoitusjärjestelmän rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen käyttämisen vuoksi vaikuttaa rahoitusjärjestelmän eheyteen, moitteettomaan toimintaan, maineeseen ja vakauteen.¹⁴ Tätä tarkoitusta varten kyseisellä direktiivillä yhdenmukaistetaan 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. Välittömiin ja välillisiin veroihin liittyvät verorikokset ovat kyseisen direktiivin soveltamisalaan kuuluvaa rikollista toimintaa¹⁵ vain, jos niistä voi seurata vankeusrangaistus tai muu vapaudenrajoituksen käsittävä seuraamus.¹⁶ Unionin lainsäätaja pyrkii näin ollen estämään käteismaksurajoituksen rikkomista huomattavasti vakavampia verolainsäädännön rikkomuksia.

47. Pääasiassa kyseessä olevalla kansallisella lainsäädännöllä pyritään puolestaan torjumaan veropetoksia ja veronkiertoa edellyttämällä, että vähintään 10 000 BGN:n (5 113 euron) suuruiset maksut suoritetaan käteismaksun sijaan tilisiirtona tai talletuksena maksutilille, jotta voidaan taata rahoitustoimien jäljitettävyys. Kuten Bulgarian hallitus toteaa huomautuksissaan, ZOPB:n tavoitteena, sellaisena kuin se on esitetty kyseisen lain luonnoksen perusteluissa, on vähentää harmaata taloutta ja erityisesti tilanteita, joissa rahavirtoja ei merkitä kirjanpitoon eikä niistä siten makseta veroa eikä sosiaaliturvamaksuja. Bulgarian hallitus huomauttaa tässä yhteydessä, ettei ZOPB:ssä säädetä mistään rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan liittyvästä toimenpiteestä. Bulgarian hallituksen mukaan ZOPB:llä ei panna täytäntöön direktiiviä 2015/849 eikä siinä viitata kyseiseen direktiiviin, koska direktiivi on saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä yhtäältä rahanpesun torjuntatoimista annetulla lailla (zakon za merkite sreshtu izpiraneto na pari)¹⁷ ja toisaalta terrorismin rahoituksen torjuntatoimista annetulla lailla (zakon za merkite sreshtu finantsiraneto na terorizma).¹⁸

48. On todettava, että unionin lainsäätäjällä direktiivin 2015/849 yhteydessä ja Bulgarian lainsäätäjällä ZOPB:n yhteydessä olleet tavoitteet ovat selvästi erilaiset.

49. Direktiivin 2015/849 rakenteesta on toiseksi todettava, että direktiivin tavoitteena on säätää toimenpiteitä, jotka tavoitteensa perusteella eroavat luonteeltaan ja adressaateiltaan pääasiassa kyseessä olevalla kansallisella lainsäädännöllä käyttöön otetuista toimenpiteistä.

50. Kyseisen direktiivin yhteydessä käyttöön otetut toimenpiteet perustuvat rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskeihin perustuvaan lähestymistapaan.¹⁹

¹⁴ Direktiivin 2015/849 1 artikla ja johdanto-osan viides perustelukappale.

¹⁵ Rikollinen toiminta määritellään direktiivin 2015/849 3 artiklan 4 kohdassa.

¹⁶ Ks. direktiivin 2015/849 3 artiklan 4 kohdan f alakohta sekä johdanto-osan 11 perustelukappale.

¹⁷ DV nro 27, 27.3.2018.

¹⁸ DV nro 16, 18.2.2003.

¹⁹ Ks. direktiivin 2015/849 johdanto-osan 23 ja 30 perustelukappale sekä 1 artikla.

51. Kyseisten toimenpiteiden luonteesta on todettava, että niihin kuuluvat tuntemisvelvollisuus, valvonta, tiedonanto, ilmoittaminen ja sellaisten asiakirjojen säilyttäminen, joiden sisältö ja ulottuvuus kuvaillaan tarkasti direktiivin 2015/849 II–V luvussa.²⁰

52. ZOPB:ssä sitä vastoin säädetään ainoastaan luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden maksuvälineiden käytöstä jäsenvaltion alueella. Missään edellä mainitussa direktiivissä säädettyssä toimenpiteessä ei edellytetä, että jäsenvaltiot rajoittavat maksuvälineiden käyttöä alueellaan. Kyseisen direktiivin 5 artiklan mukaan jäsenvaltiot tosin ”voivat rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämiseksi antaa tai pitää voimassa – tiukempia säännöksiä”, mutta – kuten unionin lainsäätäjät nimenomaisesti toteaa kyseisessä artiklassa – ainoastaan ”[saman] direktiivin soveltamisalalla” ja ”unionin oikeuden rajoissa”. Esittämistäni syistä kyseessä olevan kaltainen lainsäädäntö, jossa rajoitetaan yleisesti alueella suoritettavia käteismaksuja veropetosten ja veronkierron torjumiseksi, ei kuitenkaan kuulu direktiivin 2015/849 soveltamisalaan.

53. Näiden kahden säädöksen henkilöllisestä soveltamisalasta on todettava, että pääasiassa kyseessä olevaa kansallista lainsäädäntöä sovelletaan kaikkiin luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin siitä riippumatta, missä ominaisuudessa kyseiset henkilöt suorittavat maksun, ja riippumatta sen tapahtuman olemassaolosta ja tarvittaessa luonteesta, johon maksu liittyy.

54. On kuitenkin todettava, että direktiivissä 2015/849 säädetty tuntemisvelvollisuutta, valvontaa, tiedonantoa, ilmoittamista ja asiakirjojen säilytystä koskevat toimenpiteet koskevat suppeaa joukkoa yksiköitä, jotka voidaan määrittää joko sen perusteella, missä määrin ne ovat alttiita rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskeille, tai niiden suoritusten haavoittuvuuden perusteella. Pitää paikkansa, että tähän joukkoon kuuluvat direktiivin 2 artiklan 1 kohdan 3 alakohdan e alakohdan mukaan ”muut tavarakauppaa käyvät henkilöt, jos maksu suoritetaan tai vastaanotetaan käteisenä ja sen suuruus – on yhteensä vähintään 10 000 euroa”. Paikkansa pitää myös se, että kyseisen direktiivin johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa unionin lainsäätäjät toteaa, että ”jäsenvaltioiden olisi voitava vahvistaa alempia kynnyksarvoja, yleisiä lisärajoituksia käteisen rahan käytölle ja muita tiukempia säännöksiä”. Tämä viimeksi esitetty maininta ei voi kuitenkaan tarkoittaa sitä, että kyseessä olevan kaltainen lainsäädäntö kuuluu direktiivin 2015/849 soveltamisalaan, koska tämä maininta on epätäsmällinen ja koska direktiivin johdanto-osan perustelukappaleisiin sisältyvät toteamukset eivät ole sitovia.

55. Lisäksi on niin, että vaikka unionin lainsäätäjät antaa direktiivin 2015/849 4 artiklassa jäsenvaltioille luvan laajentaa direktiivin soveltamisalaa, näin on vain – kuten se nimenomaisesti toteaa –, jos tämä laajentaminen on riskiperusteisen lähestymistavan mukaista ja koskee sellaisia ammatteja ja yrityksiä, ”joissa harjoitettava toiminta on erityisesti omiaan käytettäväksi rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen”. Toisin sanoen tämän säännöksen nojalla jäsenvaltio voi velvoittaa useammat yritykset toteuttamaan tuntemisvelvollisuutta ja valvontaa koskevia toimenpiteitä oman riskianalyysinsä, jonka se voi tehdä kyseisen direktiivin 7 artiklan mukaisesti, perusteella, mutta se ei nähdäkseen mahdollista pääasiassa kyseessä olevan kaltaista lainsäädäntöä, jossa säädetään kaikkien luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden maksuvälineiden käytöstä valtion alueella veropetosten ja veronkierron torjumiseksi.

²⁰ Komission ja jäsenvaltioiden on siis tunnistettava, arvioitava ja ymmärrettävä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskit siten, että niitä voidaan vähentää ja että rikollisen toiminnan tuottama hyöty voidaan tarvittaessa jäädyttää, takavarikoida tai tuomita menetetyksi. Jäsenvaltioiden on siksi vaadittava, että luottolaitokset ensinnäkin toteuttavat riskialttiutensa perusteella asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevia toimenpiteitä (II luku), toiseksi ilmoittavat tosiasiallista omistajaa ja edunsaajaa koskevat tiedot (III luku) sekä kolmanneksi ilmoittavat epäilyttävistä maksuliikennetapahtumista rahanpesun selvittelykeskukselle, jonka jäsenvaltiot ovat nimenomaisesti velvollisia perustamaan (IV luku). Jotta voidaan varmistaa näiden velvoitteiden noudattaminen, unionin lainsäätäjät myöntää toimivaltaisille kansallisille viranomaisille laajat luottolaitosten seuranta- ja valvontavaltuudet, ja jäsenvaltiot ovat myös velvollisia säätämään seuraamuksia kyseisten velvoitteiden noudattamatta jättämisestä.

56. Edellä esitetyn perusteella katson näin ollen, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen lainsäädäntö, jossa veropetosten ja veronkierron torjumiseksi kielletään luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä suorittamasta jäsenvaltion alueella käteismaksua, kun se on vähintään vahvistetun kynnyksarvon suuruinen, ja vaaditaan niitä suorittamaan tilisiirto tai talletus maksutilille, ei kuulu direktiivin 2015/849 soveltamisalaan.

57. Koska unionin oikeudessa ei ole tällä hetkellä lainsäädäntöä ehdoista ja yksityiskohdista, joiden mukaan Bulgarian tasavallan kaltaiset valtiot, jotka eivät ole euroalueen jäsenvaltioita, voivat rajoittaa käteismaksuja alueellaan,²¹ kyseessä olevaa kansallista lainsäädäntöä on tarkasteltava ainoastaan primaarioikeuden ja erityisesti vapaata liikkuvuutta koskevien sääntöjen perusteella.

B Pääasiassa kyseessä olevan kansallisen lainsäädännön tarkastelu SEUT 63 artiklan kannalta

58. Ensimmäisessä ennakkoratkaisukysymyksessään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee unionin tuomioistuimelta lähinnä sitä, onko SEUT 63 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa kielletään suorittamasta jäsenvaltion alueella käteismaksua, jos maksu on vähintään vahvistetun kynnyksarvon suuruinen, ja vaaditaan tätä varten turvautumaan tilisiirtoon tai maksutilille tehtävään talletukseen myös silloin, kun kyseessä on yhtiön osinkojen jakaminen.

59. Yhteisten tai yhdenmukaistettujen sääntöjen puuttuessa Bulgarian tasavallan kaltaiset valtiot, jotka eivät ole euroalueen jäsenvaltioita, voivat vapaasti rajoittaa käteismaksuja alueellaan. Ne ovat kuitenkin kaikkien jäsenvaltioiden tavoin velvollisia noudattamaan sisämarkkinasääntöjä ja erityisesti vapaata liikkuvuutta koskevia perussopimusten määräyksiä.²²

60. Pääasiassa on arvioitava kansallisen lainsäädännön yhteensopivuutta suoraan rajoitettuun vapaaseen liikkuvuuteen nähden.²³

61. Käsiteltävässä asiassa toimivaltaiset kansalliset viranomaiset sovelsivat kyseessä olevaa lainsäädäntöä osinkojen jakamiseen; osingot ovat pääomatuloja, joita on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tarkasteltava pääomien vapaata liikkuvuutta koskevien oikeussääntöjen valossa.²⁴ Ehdotan näin ollen, että unionin tuomioistuin tarkastelee asiaa SEUT 63 artiklaan sisältyvien, pääomanliikkeiden ja maksuliikenteen vapautta koskevien määräysten valossa.

62. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen unionin tuomioistuimelle esittämän pyynnön mukaisesti on siis selvitettävä, onko kyseessä olevaa lainsäädäntöä tarkasteltava SEUT 63 artiklassa tarkoitettuna pääomanliikkeiden ja maksuliikenteen vapauden rajoituksena, ja, jos on, voiko tällainen rajoitus olla perusteltu.

²¹ Ks. käteismaksurajoituksia koskeva kertomus (2.2.1 kohta).

²² Ks. analogisesti tuomio 22.11.2018, Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank (C-625/17, EU:C:2018:939, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

²³ Ks. tuomio 7.9.2017, Egiom ja Enka (C-6/16, EU:C:2017:641, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

²⁴ Ks. tältä osin tuomio 6.6.2000, Verkooijen (C-35/98, EU:C:2000:294, 26 kohta ja sitä seuraavat kohdat), jossa todettiin, että tällainen toimi liittyy erottamattomasti pääomanliikkeisiin.

1. Pääomanliikkeiden ja maksuliikenteen vapauden rajoituksen olemassaolo

63. SEUT 63 artiklan nojalla kiellettyjä ovat kaikki rajoitukset, jotka koskevat jäsenvaltioiden välillä taikka jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä tapahtuvien pääomanliikkeiden ja maksuliikenteen vapautta.

64. Kuten kyseisen määräyksen sanamuodosta ilmenee, tämän määräyksen rikkominen edellyttää sekä rajat ylittävien pääomien ja maksujen että niiden rajoituksen olemassaoloa.

65. Katson ensinnäkin, että pääasiassa kyseessä oleva kansallinen lainsäädäntö voi yleisluonteisuutensa vuoksi koskea rajat ylittäviä pääomia ja maksuja.

66. Kuten Bulgarian ja Tšekin hallitukset toteavat huomautuksissaan, pääasiassa kyseessä olevassa kansallisessa lainsäädännössä tosin säädetään ainoastaan jäsenvaltion alueella suoritettavia maksuja koskevista yksityiskohtaisista säännöistä. Huomautan kuitenkin, että kyseistä lainsäädäntöä sovelletaan kaikkiin luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin, jotka suorittavat maksun tällä alueella, riippumatta kansalaisuudesta, luonnollisten henkilöiden asuinpaikasta tai oikeushenkilöiden kotipaikasta taikka siitä, missä ominaisuudessa nämä toimivat. Näin ollen kyseistä lainsäädäntöä sovelletaan jopa silloin, kun maksun suorittaa luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, jonka asuinpaikka tai sijoittautumispaikka on muussa jäsenvaltiossa kuin Bulgariassa, tai kun maksu suoritetaan tällaiselle luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle esimerkiksi rajat ylittävien palvelujen tarjoamisen yhteydessä.

67. Lisäksi ZOPB:n 3 § koskee sekä Bulgarian leveinä että ulkomaan valuuttana suoritettavia maksuja, ja sitä sovelletaan riippumatta sen tapahtuman tyypistä ja luonteesta, johon maksu liittyy.²⁵ ZOPB:n soveltamista koskevien ohjeiden²⁶ mukaisesti kyseistä lainsäädäntöä sovellettiin käsiteltävässä asiassa jäsenvaltion alueelle laillisesti sijoittautuneen yhtiön osinkojen jakamiseen sen ainoalle yhtiömiehelle, joka on tässä tapauksessa Kreikan kansalainen. Mielestäni ei voida kuitenkaan vakavasti kiistää sitä, että Bulgariaan sijoittautuneen yhtiön osinkojen jakaminen käteisellä yhtiömiehelle, joka on toisen jäsenvaltion kansalainen, on SEUT 63 artiklassa tarkoitettu rajat ylittävä pääomanliike ja maksu.²⁷

68. Toiseksi nähdäkseni on kiistatonta, että kyseessä olevalla kansallisella lainsäädännöllä rajoitetaan pääomanliikkeiden ja maksuliikenteen vapautta, vaikka kyseessä olevia luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä ei syrjitä kansalaisuuden perusteella.

69. Lainsäädännöllä, jossa säädetään yleisesti maksuvälineiden käytöstä, kun siinä kielletään yksityisiä ja yrityksiä suorittamasta käteismaksua, jos sen suuruus on vähintään 10 000 BGN:n (5 113 euron), ja vaaditaan niitä käyttämään tässä tarkoituksessa lainsäätäjän nimenomaisesti mainitsemia maksuvälineitä seuraamuksen uhalla, rajoitetaan nimittäin sellaisenaan pääomanliikkeiden ja maksuliikenteen vapautta.

²⁵ ZOPB:n soveltamista koskevien ohjeiden III osan 1 kohdassa täsmennetään, että ZOPB:ssä säädetään kaikkien maksujen rajoittamisesta yksityisissä suhteissa ja liikesuhteissa maan sisällä siten, että tapahtuman, sopimuksen tai toimenpiteiden tyyppi ei lähtökohtaisesti ole merkityksellinen lain ulottuvuuden kannalta, vaan oikeudelliselta kannalta merkityksellinen on ainoastaan suunnitellun, määritettävissä olevan tai suoritettun maksun määrä.

²⁶ Ks. ohjeiden IV osan 6 kohta.

²⁷ KS:n asuinpaikka ei käsittääkseni ilmene ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen unionin tuomioistuimelle toimittamista asiakirjoista.

70. Totean yhtäältä, että kolikoiden ja seteleiden asema laillisena maksuvälineenä edellyttää lähtökohtaisesti käteismaksujen hyväksymistä. Kolikot ja setelit tunnustetaan siten välineinä, joita kaikki maksuvelvolliset velalliset voivat vapaasti käyttää.

71. Euroseteleiden ja -metallirahojen laillisen maksuvälineaseman soveltamisalasta ja vaikutuksista 22.3.2010 annetun komission suosituksen²⁸ mukaan laillinen maksuvälineasema tarkoittaa siten euroalueella maksuvelvoitteen tapauksessa, että velkoja ei voi kieltäytyä ottamasta vastaan käteismaksua ja että velallinen voi vapautua tästä velvoitteesta tarjoamalla euroseteleitä ja -metallirahoja.²⁹ Komissio toteaa näin ollen, että ”euroseteleiden ja -metallirahojen hyväksymisen maksuvälineenä vähittäiskaupan maksutapahtumissa olisi oltava sääntönä”.³⁰

72. EKP:n vuonna 2016 toteuttaman tutkimuksen havaintojen³¹ mukaan käteismaksut ovat edelleen parhaiten saatavilla oleva mutta myös yleisin maksuväline erityisesti tietyillä taloudenaloilla sekä useiden pienten ja keskisuurten yritysten keskuudessa.³² Euroalueella noin 79 prosenttia maksuista suoritettiin myyntipaikoissa käteisellä, ja noin 19 prosenttia maksuista suoritettiin pankkikortilla ja noin kaksi prosenttia muilla maksuvälineillä. Arvomääräisesti käteismaksujen markkinaosuus oli lähes 54 prosenttia, pankkikorttimaksujen 39 prosenttia ja muiden maksuvälineiden noin seitsemän prosenttia.³³ Kyseisen tutkimuksen mukaan 10 prosenttia analysoiduista käteismaksuista koski yli 100 euron arvoisia tavaroita tai palveluja.³⁴

73. Toisaalta pääasiassa kyseessä olevan kaltaisella kansallisella lainsäädännöllä ei ainoastaan suljeta pois käteismaksuja sekä muita laillisia maksuvälineitä, kuten pankkikorttia, vaan myös velvoitetaan yksityiset ja yritykset suorittamaan joko tilisiirtoja tai talletuksia maksutilille.

74. On todettava, ettei Bulgarian lainsäätäjän valitsemia maksuvaihtoehtoja ole paljon ja ne edellyttävät muun muassa, että yksityisellä on pankkitili ja että hän käyttää maksaessaan tätä tiliä. On kuitenkin todettava, ettei 10 000 BGN:n (5 113 euron) enimmäismäärä itsessään sulje pois sitä, että maksutavan välittömyyteen, helppouteen tai maksuttomuuteen liittyvistä syistä yksityinen voisi pitää parempana maksaa tällainen summa käteisellä tai pankkikortilla kuin tilisiirtona. Kyseessä oleva kansallinen lainsäädäntö on siten nähdäkseni luonteeltaan sellainen, että se vähentää esimerkiksi rajaseudulla asuvan yksityisen halukkuutta mennä naapurijäsenvaltioon ostamaan tavaroita kauppiailta tai käyttämään palveluntarjoajia, jotka edellyttävät maksamista tilisiirtona tai talletuksena maksutilille.

75. Muistutan lisäksi yhteiskunnan näkökulmasta, että osakkeenomistajilla tai yhtiömiehillä olevan sopimusvapauden mukaisesti he voivat lähtökohtaisesti määrittää vapaasti osinkojen maksutavat ja erityisesti niiden muodon. ZOPB:n 3 §:n kaltaisella oikeussäädännöllä kuitenkin rajoitetaan viimeksi mainittujen vapautta maksaa osingot käteisellä sillä uhalla, että yhtiölle voidaan määrätä erityisen ankara sakko.

²⁸ EUVL 2010, L 83, s. 70.

²⁹ Kyseisen suosituksen 1 kohdan a ja c alakohta.

³⁰ Kyseisen suosituksen 2 kohta.

³¹ Koottu EKP:n raporttiin ”The use of cash by households in the euro area”, joka on saatavilla osoitteessa <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op201.en.pdf>.

³² Ks. käteismaksurajoituksia koskevan kertomuksen 4 kohta, josta ilmenee lisäksi, että ”käteinen on yhä euroalueen yleisin maksutapa, ja se on yhä merkittävä arvonsäilyttäjä” (2.1 kohta, jossa viitataan EKP:n raporttiin ”The use of cash by households in the euro area”).

³³ Ks. EKP:n raportti ”The use of cash by households in the euro area”, s. 19.

³⁴ Ks. EKP:n raportti ”The use of cash by households in the euro area”, s. 25.

76. On kiistatonta, että tilisiirrolla on rajat ylittäviin maksuihin liittyviä etuja, koska sen ansiosta yksityisten ja yhtiöiden ei muun muassa tarvitse kuljettaa suuria määriä käteistä. Näihin maksutapahtumiin voidaan kuitenkin soveltaa erilaisia pankkimaksuja. Vaikka Bulgarian tasavalta on nykyään yhtenäisen euromaksualueen (Single European Payments Area, jäljempänä SEPA)³⁵ jäsenvaltio, muistutan, ettei se ole euroalueen jäsenvaltio. Näissä olosuhteissa SEPAn yhteydessä säädettyjä etuja, kuten rajojen yli suoritettavan tilisiirron toteuttamista yhdessä työpäivässä siitä lukien, kun lähettäjän pankki on vastaanottanut tilisiirtoa koskevan maksumääräyksen, tai kilpailukykyisiä hintoja voidaan soveltaa ainoastaan euromääräisiin maksuihin. Bulgarian leveinä suoritettaviin maksuihin on näin ollen edelleen sovellettava rajojen yli suoritettaviin tilisiirtoihin liittyviä maksuja koskevaa Bulgarian lainsäädäntöä. On kuitenkin kohtuullista olettaa, että kyseessä olevan lainsäädännön mukaan osakkeenomistajille ja yhtiömiehille, joilla ei ole pankkitiliä jäsenvaltion alueella, jaettavaan osinkoihin tulee näin ollen lisäkuluja, jotka liittyvät kansallisessa valuutassa rajojen yli suoritettavan tilisiirron toteuttamiseen.

77. Edellä esitettyjen seikkojen perusteella pääasiassa kyseessä olevan kaltainen lainsäädäntö on nähdäkseni omiaan rajoittamaan SEUT 63 artiklassa taattua pääomanliikkeiden ja maksuliikenteen vapautta.

78. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee kuitenkin, että tällainen rajoitus voi olla edellä mainitun artiklan mukainen, jos sitä voidaan pitää oikeutettuna hyväksyttävästä syystä tai yleistä etua koskevasta pakottavasta syystä, ja jos näin on, jos sillä voidaan taata sillä tavoitellun tavoitteen toteutuminen, jos sillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi, ja jos se on perusoikeuksien mukainen³⁶, mikä tässä yhteydessä on selvítettävä.

79. Voin esittää tässä yhteydessä joitakin täsmennyksiä edellytysten täyttymisestä pääasian yhteydessä, sillä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana on tehdä tätä varten tarvittavat selvitykset.

2. Rajoituksen oikeuttaminen

80. SEUT 65 artiklan 1 kohdan b alakohdan³⁷ sanamuodosta ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä käy ilmi, että veropetosten ja veronkierron estäminen muodostaa hyväksyttävän syyn, joka voi oikeuttaa pääomien vapaan liikkuvuuden rajoittamisen.

81. Unionin tuomioistuin totesi nimittäin 30.4.2020 annetussa tuomiossa Société Générale,³⁸ että tehokkaan veronkannon takaamisen tarve on hyväksyttävä tavoite, joka voi oikeuttaa perusvapauksien rajoittamisen. Unionin tuomioistuimen mukaan jäsenvaltio saa näin ollen

³⁵ Ks. myös euromääräisiä tilisiirtoja ja suoraveloituksia koskevista teknisistä ja liiketoimintaa koskevista vaatimuksista sekä asetuksen (EY) N:o 924/2009 muuttamisesta 14.3.2012 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 260/2012 (EUVL 2012, L 94, s. 22), sellaisena kuin se on muutettuna 26.2.2014 annetulla asetuksella N:o 248/2014 (EUVL 2014, L 84, s. 1). Kuten unionin tuomioistuin totesi 5.9.2019 annetussa tuomiossa Verein für Konsumenteninformation (C-28/18, EU:C:2019:673, 18 kohta), SEPAlla on tarkoitus ottaa käyttöön euromääräisille maksuille yhteiset unionin laajuiset maksupalvelut, joilla korvataan kansalliset maksupalvelut.

³⁶ Ks. tuomio 26.2.2019, X (Kolmansiin maihin sijoittautuneet väliyhtiöt) (C-135/17, EU:C:2019:136, 70 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös tuomio 8.5.2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, 64 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

³⁷ SEUT 65 artiklan 1 kohdan b alakohdassa todetaan, että mitä SEUT 63 artiklassa määrätään, ei rajoita jäsenvaltioiden oikeutta "toteuttaa kaikki toimenpiteet, jotka ovat välttämättömiä, jotta estetään verotusta ja rahoituslaitosten toiminnan vakauden valvontaa koskevien jäsenvaltioiden lakien ja asetusten rikkominen, taikka säättää pääomanliikkeitä koskevista ilmoitusmenettelyistä hallinnollisten tietojen tai tilastotietojen saamiseksi taikka toteuttaa toimenpiteitä, jotka ovat perusteltuja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kannalta".

³⁸ C-565/18, EU:C:2020:318.

toteuttaa toimenpiteitä, joiden avulla voidaan selvästi ja täsmällisesti tarkastaa maksettavan veron määrä, kuitenkin sillä edellytyksellä, että näillä toimenpiteillä voidaan taata kyseisen tavoitteen toteuttaminen eikä niillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen tavoitteen saavuttamiseksi.³⁹

82. Unionin tuomioistuin totesi lisäksi 26.2.2019 annetussa tuomiossa X (Kolmansiin maihin sijoittautuneet väliyhtiöt),⁴⁰ että kansallinen toimenpide, jolla rajoitetaan pääomien vapaata liikkuvuutta, voi olla oikeutettu veropetosten ja veronkierron estämiseksi silloin, kun toimenpide koskee erityisesti täysin keinotekoisia järjestelyjä, joilla ei ole taloudellista todellisuuspohjaa ja jotka on toteutettu ainoastaan sen veron kiertämiseksi, joka olisi normaalisti maksettava kyseisen jäsenvaltion alueella harjoitetusta toiminnasta syntyneistä voitoista.⁴¹

83. Nyt käsiteltävässä asiassa ZOPB:n 3 §:ään sisältyvien säännösten avulla on pystyttävä torjumaan harmaata taloutta siten, että varmistetaan verojen kantaminen ja sosiaaliturvamaksujen kerääminen takaamalla rahoitustoimien jäljitettävyyden. Kuten Bulgarian hallitus selittää ja kuvailee huomautuksissaan,⁴² kyseisellä lainsäädännöllä pyritään erityisesti torjumaan veronkiertoa rajoittamalla tilanteita, joissa merkittäviä käteisvaroja ei merkitä kirjanpitoon, jolloin vältetään luonnollisten henkilöiden tuloverolta, yhteisöverolta ja pakollisilta sosiaaliturvamaksuilta. Bulgarian hallitus tarkoittaa tapauksia, joissa yhtiön tilinpäätökset väärennetään kansallisen verohallinnon yksiköiden harhauttamiseksi, tai tapauksia, joissa palkkoja pienennetään keinotekoisesti ilmoitettaessa ne sosiaaliturvamaksujen keräämisestä vastaaville elimille. Velvoitteella jakaa osingot tilisiirtona tai talletuksena maksutilille pitäisi näin ollen pystyä välttämään osinkojen jakaminen ”salaa” ja siten varmistamaan, että osinkoja verotetaan vain kertaalleen ja tarkoituksenmukaisella veroalueella.

84. Edellä esitettyjen seikkojen perusteella katson, että pääasiassa kyseessä oleva lainsäädäntö voidaan oikeuttaa veropetosten ja veronkierron torjumiseen perustuvalla hyväksyttävällä syyllä.

85. Tässä yhteydessä on määritettävä, voidaanko kyseisellä lainsäädännöllä taata kyseisen tavoitteen toteutuminen ja ylitetäänkö sillä se, mikä on tarpeen tavoitteen saavuttamiseksi.

3. Pääasiassa kyseessä olevan kansallisen lainsäädännön soveltuvuus sen tavoitteiden saavuttamiseen

86. Muistutan, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisella lainsäädännöllä voidaan taata väitetyn tavoitteen toteutuminen vain, jos se tosiasiallisesti vastaa pyrkimykseen saavuttaa tavoite johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla.⁴³

³⁹ Ks. tuomio 30.4.2020, Société Générale (C-565/18, EU:C:2020:318, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös tuomio 23.2.1995, Bordessa ym. (C-358/93 ja C-416/93, EU:C:1995:54, 19–21 kohta).

⁴⁰ C-135/17, EU:C:2019:136.

⁴¹ Ks. tuomio 26.2.2019, X (Kolmansiin maihin sijoittautuneet väliyhtiöt) (C-135/17, EU:C:2019:136, 73 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

⁴² Bulgarian hallituksen huomautustensa 53 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa esittämät perustelut ovat samat kuin ne, jotka se esitti EKP:lle lausuntopyyntössään (ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 5).

⁴³ Ks. tuomio 25.4.2013, Jyske Bank Gibraltar (C-212/11, EU:C:2013:270, 66 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 19.12.2018, Stanley International Betting ja Stanleybet Malta (C-375/17, EU:C:2018:1026, 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

87. Vaikka vielä ei ole päästy yksimielisyyteen siitä, vaikuttavatko käteismaksurajoitukset tosiasiallisesti veropetosten ja veronkierron määrään,⁴⁴ korostan, että tässä yhteydessä ei ole tarpeen selvittää, voidaanko Bulgarian lainsäädännöllä hävittää nämä alkuperältään ja luonteeltaan monimuotoiset ilmiöt, vaan arvioida kyseisen lainsäädännön soveltuvuutta niiden torjumiseen. Useat seikat ovat nähdäkseni kuitenkin omiaan osoittamaan, että kyseessä oleva lainsäädäntö on laadittu siten, että sillä voidaan torjua veropetoksia ja veronkiertoa johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti.

88. Kyseessä olevan lainsäädännön soveltamisesta on ensinnäkin todettava, että sen avulla voidaan puuttua veropetoksiin ja tarvittaessa määrätä niistä seuraamukset mahdollisimman laajasti. Muistutan, että ZOPB:n 2 §:ssä tarkoitettuja poikkeuksia lukuun ottamatta kyseistä lainsäädäntöä sovelletaan yhdenmukaisesti kaikkiin henkilöihin ja yrityksiin, jotka suorittavat vähintään 10 000 BGN:n (5 113 euron) kynnyksarvon suuruisen maksun jäsenvaltion alueella. Kaikilla talouden toimijoilla ja aloilla on siten samat velvoitteet riippumatta sen tapahtuman luonteesta ja kohteesta, johon maksu liittyy.

89. Totean lisäksi, että 10 000 BGN:n (5 113 euron) enimmäismäärää voidaan soveltaa vain, jos maksu suoritetaan käteisenä joko yhtenä suorituksena tai useina suorituksina, jotka ovat toisiinsa kytkettyneitä, minkä ansiosta voidaan arvioida niiden toimintaa, jotka pyrkivät kiertämään sovellettavaa lainsäädäntöä pilkkomalla maksettavan summan niin moneen osaan kuin on tarpeen, jotta maksu ei kuulu ZOPB:n soveltamisalaan. Muistutan näin ollen, että pääasiassa Ecotex jakoi yrityksen osinkoja yhteensä 100 000 BGN (51 130 euroa), joista 95 000 BGN (noin 48 573,50 euroa) maksettiin käteisellä yhdeksässä 10 000 BGN:n (5 113 euron) erässä ja yhdessä 5 000 BGN:n (2 556,50 euron) erässä.

90. Toiseksi kyseisessä lainsäädännössä käyttöön otetuilla vähintään 10 000 BGN:n (5 113 euron) suuruisten summien maksutavoilla voidaan tosiasiallisesti taata liiketoimien tunnistaminen ja verosääntöjen soveltaminen.

91. Bulgarian lainsäätäjät nimittäin edellyttää sellaisten maksuvälineiden käyttämistä, joilla voidaan varmistaa rahoitustoimien jäljitettävyys.⁴⁵

92. Yhtäältä tilisiirrolla ja maksutilille tehtävällä talletuksella voidaan poistaa maksuliikennetapahtumien anonymiteetti ja varmistaa niiden jäljitettävyys kirjanpitoon merkitsemistä ja valtion veroviranomaisten toteuttamaa verottamista varten, toisin kuin

⁴⁴ Komissio toteaa käteismaksurajoituksia koskevassa kertomuksessaan, että tällaisilla rajoituksilla vaikuttaisi olevan vain rajallinen vaikutus veropetoksiin (5.2 kohta), koska ne ensinnäkin riippuvat muista sosiaalisista, taloudellisista ja poliittisista tekijöistä, toiseksi koska merkittävää osaa veropetoksista ei toteuteta käyttämällä käteismaksuja vaan monimutkaisia oikeudellisia rakenteita ja toimintoja, joilla on usein kansainvälinen ulottuvuus, ja kolmanneksi koska käteismaksurajoituksella ei välttämättä ole pelotevaikutusta. Euroopan parlamentti sitä vastoin myösi talousrikoksista, veropetoksista ja veronkierrosta 26.3.2019 antamassaan päätöslauselmassa (2018/2121/INI), 13 kohta, että ”käteistapahtumiin liittyy edelleen korkea rahanpesun ja veropetosten riski, arvonlisäveropetokset mukaan lukien, huolimatta niiden eduista, joita ovat nopeus ja helppokäyttöisyys”. Aiheista ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tietojen toimittamisesta varainsiirtojen mukana” ja ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen” antamassaan lausunnossa (EUVL 2013, C 271, s. 31, 4.3 kohta) Euroopan talous- ja sosiaalikomitea oli puolestaan jo korostanut, että käteinen mahdollistaa varjotalouden olemassaolon, kun taas muut maksutavat ovat verotuksellisesti ja taloudellisesti avoimempia, tulevat halvemmaksi koko yhteiskunnalle ja ovat helppokäyttöisiä, turvallisia ja innovatiivisia.

⁴⁵ Ks. tältä osin säännökset, jotka unionin lainsäätäjät on säätänyt varainsiirtojen mukana toimitettavista tiedoista ja asetuksen (EY) N:o 1781/2006 kumoamisesta 20.5.2015 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2015/847 (EUVL 2015, L 141, s. 1). Banque de Francen (Ranskan keskuspankki) Observatoire de la sécurité des moyens de paiementin (maksuvälineiden turvallisuuden seurantakeskus) vuoden 2018 vuosikertomuksen (saatavilla osoitteessa https://www.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/819172_osmp2018_web_3.pdf) mukaan tilisiirto on Ranskassa edelleen petoksille vähiten altis maksuväline, vaikka sillä siirretään kaikkein suurimmat rahamäärät (s. 35).

käteismaksuilla, joiden yhteydessä ei voida määrittää maksutapahtuman tekijöitä (osapuolet, määrä, kohde ja päivämäärä). Bulgarian hallitus toteaa tästä, että lainsäädännöllä kannustetaan käyttämään tilisiirtoa ja maksutilille tehtävää tallennusta, koska niitä voidaan valvoa, ne voidaan tunnistaa ja niitä voidaan analysoida verotarkastuksissa, estämättä tai viivästyttämättä kuitenkaan maksutapahtuman toteutumista, kun otetaan huomioon Bulgarian pankkijärjestelmän kautta toteutettavien tapahtumien nopeus ja vaivattomuus.

93. Toisaalta vaikka Bulgarian lainsäätaja on sulkenut perustamastaan järjestelmästä pois muut maksuvälineet, esimerkiksi sekillä ja pankkikortilla suoritettavat maksut, tämä voi olla perusteltua, koska petosten prosenttiosuus on erittäin suuri näissä kahdessa maksutavassa.⁴⁶

94. Tässä yhteydessä kyseessä olevassa lainsäädännössä perustettu järjestelmä vaikuttaa edistävän veropetosten ja veronkierron torjuntaa.

95. Tällaisella lainsäädännöllä voidaan kuitenkin tosiasiallisesti saavuttaa tämä tavoite vain, jos siinä säädettyjä vaatimuksia voidaan noudattaa.

96. Käteismaksujen kieltäminen ja tilisiirron tai maksutilille tehtävän talletuksen käyttämiseen velvoittaminen veropetosten ja veronkierron torjumiseksi edellyttää kuitenkin, että yksityisillä on pankkitili tai että he voivat hankkia sellaisen.⁴⁷ On todettava, että tietyt henkilöt ovat pankkipalvelujen ulkopuolella tai luopuvat niistä.⁴⁸ Voin tässä yhteydessä vain yhtyä julkisasiamies Pitruzzellan ratkaisuehdotuksessaan Dietrich ja Häring⁴⁹ esittämiin toteamuksiin. Todettuaan, että direktiivissä 2014/92⁵⁰ vahvistetaan, että kenellä tahansa, joka asuu laillisesti unionin alueella, on oikeus avata perusmaksutili (tili, jonka palveluihin on kuuluttava maksutapahtumien, kuten tilisiirtojen ja suoraveloitusten, toteuttaminen unionin alueella), ja että kyseisellä direktiivillä kannustetaan pankkijärjestelmän ulkopuolella olevien muita heikommassa asemassa olevia kuluttajia osallistumaan vähittäispankkimarkkinoille, julkisasiamies Pitruzzella viittaa tuoreisiin tietoihin, joiden mukaan unionissa ja euroalueella niiden henkilöiden lukumäärä, joilla ei vielä ole mahdollisuutta käyttää perusfinanssipalveluja, on vähäinen muttei kuitenkaan merkityksetön.

97. Näissä olosuhteissa on mielestäni olennaisen tärkeää, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin varmistaa, että pääasiassa kyseessä olevaan lainsäädäntöön liittyy toimenpiteitä, joissa otetaan huomioon yksityisten mahdollisuus käyttää pankkipalveluja. Direktiivin 2014/92 johdanto-osan 46 perustelukappaleen ja 18 artiklan 4 kohdan mukaan sen on erityisesti varmistettava, että pankkijärjestelmän ulkopuolella olevat muita heikommassa asemassa olevat

⁴⁶ Banque de Francen Observatoire de la sécurité des moyens de paiementin vuoden 2018 vuosikertomuksen (ks. edellinen alaviite) mukaan sekki on petoksille alttein maksuväline ennen maksukorttia, kun otetaan huomioon, että sekkiä käytetään kuitenkin huomattavasti vähemmän (kertomuksen s. 33, 19 ja 48).

⁴⁷ Kaikilla laillisesti perustetuilla yrityksillä on lähtökohtaisesti pankkitili. Kyseessä on nimittäin kauppa- ja arvonlisäverorekistereihin merkitsemiseen liittyvä velvoite.

⁴⁸ Ks. tältä osin maksutileihin liittyvien maksujen vertailukelpoisuudesta, maksutilien siirtämisestä ja mahdollisuudesta käyttää perusmaksutilejä 23.7.2014 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/92/EU (EUVL 2014, L 257, s. 214), jossa unionin lainsäätaja korostaa, että osa kuluttajista ei avaa maksutiliä joko siksi, että se evätään heiltä, tai siksi, että heille ei tarjota tarkoituksenmukaisia tuotteita (johdanto-osan seitsemäs perustelukappale). Ks. myös esim. Ranskan osalta Banque de Francen Observatoire de l'inclusion bancaire (pankkipalvelujen käyttömahdollisuuden seurantakeskus) vuoden 2019 vuosikertomus, joka on saatavilla osoitteessa <https://publications.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/oibwebvf.pdf> (Tilin ja mukautettujen pankkipalvelujen saatavuus, s. 9).

⁴⁹ C-422/19 ja C-423/19, EU:C:2020:756, erityisesti 136–138 kohta.

⁵⁰ Ks. erityisesti kyseisen direktiivin 1 artiklan 2 kohta, 16 artikla sekä johdanto-osan 9, 46 ja 48 perustelukappale.

henkilöt voivat käyttää peruspankkitiliä muita yksityisiä edullisemmin ehdoin, esimerkiksi maksutta.⁵¹ Tämä on erityisen tärkeää, koska ZOPB:n 3 artiklan rikkomisesta määrätään ankara seuraamus.

98. Tämä edellyttää myös kyseiseltä lainsäädännöltä tiettyä joustavuutta. Vaikka Bulgarian lainsäätäjä säätää ZOPB:n 2 §:ssä poikkeuksesta ”yleisesti tai erityisesti oikeustoimikelvottomien henkilöjen” hyväksi, nähdäkseni on myös varmistettava, onko olemassa erityis- tai poikkeustoimenpiteitä, joihin henkilöt, jotka muista kuin edellä mainitusta, esimerkiksi epävarmaa tilannettaan tai asemaansa (esimerkiksi kansainvälisen suojelun hakijoiden asemaa) koskevista hyväksyttävistä syistä eivät voi tehdä tilisiirtoa tai talletusta maksutilille, voisivat vedota. Näissä olosuhteissa kussakin yksittäistapauksessa ei nähdäkseni ole mahdotonta taata käteismaksun jäljitettävyyttä yksilöimällä maksutapahtuman määrä, peruste ja osapuolet (edellyttämällä esimerkiksi henkilöllisyyden todistamista).

99. Kolmanneksi ja viimeiseksi ZOPB:n 5 §:ssä säädetystä seuraamusjärjestelmästä on todettava, että sillä pyritään rankaisemaan erityisen ankaralla sakolla ZOPB:n 2 §:ssä säädettyä käteismaksurajoitusta koskevan lainsäädännön rikkomisesta. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämistä tiedoista ilmenee, että määrättävä sakko on lisäksi luonteeltaan rikosoikeudellinen hallinnollinen seuraamus.⁵² On täysin selvää, että kyseinen seuraamusjärjestelmä on laadittu veropetosten ja veronkierron riskien torjumiseksi ennalta ehkäisemällä ja varoittamalla. Korostan, että unionin tuomioistuin katsoi 19.7.2012 annetussa tuomiossa Rēdlihs,⁵³ että kukin jäsenvaltio voi täysin legitiimisti säätää lainsäädännössään asianmukaisista seuraamuksista, jotka on tarkoitettu rangaistukseksi arvonlisäverovelvollisten rekisteriin ilmoittautumista koskevan velvollisuuden laiminlyönnistä, jotta voidaan varmistaa veron kannon oikea toimittaminen ja estää petokset.⁵⁴

100. Näissä olosuhteissa ja ellei varmistuksista, jotka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tehtävä, muuta ilmene, pääasiassa kyseessä olevan kaltaista kansallista lainsäädäntöä, jossa kielletään käteismaksut ja vaaditaan suorittamaan maksut tilisiirtona tai talletuksena maksutilille, kun määrä on vähintään 10 000 BGN (5 113 euroa), ja säädetään tällaisen kiellon rikkomisesta määrättävästä seuraamuksesta, voidaan mielestäni pitää toimenpiteenä, jolla voidaan tosiasiallisesti ja johdonmukaisesti saavuttaa tällä kansallisella lainsäädännöllä asetettu tavoite.

4. Pääasiassa kyseessä olevan lainsäädännön oikeasuhteisuus

101. On arvioitava, ylitetäänkö kyseessä olevalla lainsäädännöllä se, mikä on tarpeen sen tavoitteiden saavuttamiseksi.

⁵¹ Kyseisen direktiivin 18 artiklan 4 kohdan nojalla jäsenvaltiot voivat edellyttää, että luottolaitokset toteuttavat erilaisia hinnoittelujärjestelmiä riippuen kuluttajan pankkipalvelujen käytön tasosta siten, että erityisesti pankkijärjestelmän ulkopuolella olevat muita heikommassa asemassa olevat kuluttajat voivat saada edullisemmat ehdot. Kyseisen direktiivin johdanto-osan 46 perustelukappaleessa unionin lainsäätäjä täsmentää seuraavaa: ”Jotta voidaan varmistaa, että perusmaksutilit ovat mahdollisimman monien kuluttajien saatavilla, ne olisi tarjottava maksutta tai kohtuullista maksua vastaan. Kannustaakseen pankkijärjestelmän ulkopuolella olevien muita heikommassa asemassa olevien kuluttajien osallistumista vähittäispankkimarkkinoille jäsenvaltioiden olisi voitava säätää, että tällaisille kuluttajille on tarjottava perusmaksutiliä erityisen edullisin ehdoin, kuten maksutta.”

⁵² Ks. tästä tuomio 20.3.2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

⁵³ C-263/11, EU:C:2012:497.

⁵⁴ Ks. tuomio 19.7.2012, Rēdlihs (C-263/11, EU:C:2012:497, 45 kohta).

102. Jos kansallinen säännöstö on omiaan rajoittamaan yhtä tai useampaa perussopimuksessa taattua perusvapautta ja asianomainen jäsenvaltio vetoaa yleiseen etuun liittyviin pakottaviin syihin tällaisen rajoituksen oikeuttamiseksi, kyseiseen kansalliseen säännöstöön voidaan nimittäin unionin tuomioistuimen mukaan soveltaa tältä osin määrättyjä poikkeuksia ainoastaan silloin, kun se on niiden perusoikeuksien, muun muassa suhteellisuusperiaatteen, mukainen, joiden noudattamista unionin tuomioistuin valvoo.⁵⁵

103. Tässä tarkastelussa on nähdäkseen analysoitava yhtäältä toimenpiteen, jossa yksityisiltä ja yrityksiltä vaaditaan pankkitili, ja toisaalta ZOPB:n 5 §:ssä säädetyn seuraamusjärjestelmän oikeasuhteisuutta.

a) Pankkitilin omistamista koskevan vaatimuksen oikeasuhteisuus

104. Kuten jo edellä totesin, ZOPB:n 3 §:ssä säädettyjen vaatimusten noudattaminen edellyttää muun muassa, että yksityisillä on pankkitili tai että he hankkivat sellaisen, jotta he voivat maksaa vähintään 10 000 BGN:n (5 113 euron) suuruiset summat tilisiirtona tai talletuksena maksutilille.⁵⁶

105. Katson ensinnäkin, että tämän vaatimuksen oikeasuhteisuuden tarkastelussa on otettava huomioon mahdollisuus käyttää pankkipalveluja ja edellä tämän ratkaisuehdotuksen 97 ja 98 kohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden olemassaolo.

106. Toiseksi katson, että tämän vaatimuksen oikeasuhteisuuden tarkastelussa on otettava huomioon ZOPB:n 3 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetty 10 000 BGN:n (5 113 euron) kynnsarvo.

107. En pidä tätä kynnsarvoa kohtuuttoman pienenä, koska se ei johda tilanteeseen, jossa maksaminen evätään yksityisiltä heidän ostaessaan perushyödykkeitä tai päivittäistavaroita. Tilanne olisi voinut olla tämä, jos Bulgarian tasavalta olisi päättänyt alentaa tämän kynnsarvon 1 000 BGN:ään (511,30 euroon) EKP:lle 27.6.2017 lausunnon antamista varten toimittamansa lakiehdotuksen mukaisesti.⁵⁷

108. Pankkipalvelujen ulkopuolella olevat henkilöt tai kaikkein heikoimmassa asemassa olevat henkilöt, joilla ei ole mahdollisuutta käyttää perusfinanssipalveluja, voivat 10 000 BGN:n (5 113 euron) kynnsarvon ansiosta maksaa käteisellä päivittäiset ostoksensa, mutta myös kalliimpia hankintoja siten, ettei heillä tarvitse olla pankkitiliä eikä heille voida määrätä erityisen ankaraa sakkoa.

109. Edellä esitettyjen seikkojen perusteella ja ellei varmistuksista, jotka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on toteutettava, edellä tämän ratkaisuehdotuksen 97 ja 98 kohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden olemassaolosta, edelleenkin muuta ilmene, on todettava, että kyseessä olevassa lainsäädännössä säädetty vaatimus käyttää pankkitiliä vähintään 10 000 BGN:n (5 113 euron) suuruisiin maksuihin ei mielestäni ole kohtuuton.

110. Päätelmä on sen sijaan toinen tarkasteltaessa ZOPB:n 5 §:ssä säädetyn seuraamusjärjestelmän oikeasuhteisuutta.

⁵⁵ Ks. tuomio 8.5.2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, 64 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

⁵⁶ Kuten jo totesin, kaikilla laillisesti perustetuilla yrityksillä on lähtökohtaisesti pankkitili, koska kyseessä on kauppa- ja arvonlisäverorekistereihin merkitsemiseen liittyvä velvoite.

⁵⁷ Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 5. EKP piti tätä alentamista kohtuuttomana, kun otetaan huomioon käteismaksujärjestelmään aiheutuva mahdollinen kielteinen vaikutus (kyseisen lausunnon 2.11 kohta).

b) ZOPB:n 5 §:ssä säädetyn seuraamusjärjestelmän oikeasuhteisuus

111. Kolmannen ennakkoratkaisukysymyksensä ensimmäisessä osassa (a alakohdassa) ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tarkoittaa nimenomaisesti ZOPB:n 5 §:ssä säädetyn seuraamusjärjestelmän oikeasuhteisuutta koskevaa kysymystä.

112. Se nimittäin tiedustele, onko perusoikeuskirjan 49 artiklan 3 kohdassa asetettua rangaistusten oikeasuhteisuutta koskevaa vaatimusta tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa käteismaksurajoitusta koskevien säännösten rikkomiseen puuttumiseksi säädetään seuraamusjärjestelmästä, jossa kansallinen viranomainen, jonka tehtävänä on määrätä seuraamus rikkomisesta, ei voi ottaa huomioon yksittäistapauksen konkreettisia olosuhteita, koska sakko ilmaistaan prosentteina kyseisten säännösten vastaisesti suoritettun maksun kokonaismäärästä.

1) Alustavat huomautukset

113. Olen komission kanssa samaa mieltä siitä, etteivät perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan määräykset ole esteenä sille, että unionin tuomioistuin arvioi kyseessä olevaa seuraamusjärjestelmää erityisesti perusoikeuskirjan 49 artiklan 3 kohdan kannalta.

114. Pitää paikkansa, ettei pääasiassa kyseessä oleva kansallinen lainsäädäntö kuulu unionin oikeudessa yhdenmukaistettuun alaan, mutta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että perusoikeuskirjassa taattuja perusoikeuksia on sovellettava kaikkiin unionin oikeudessa säänneltyihin tilanteisiin ja niitä on siten noudatettava muun muassa silloin, kun kansallinen säännöstö kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan.⁵⁸ Kuten jo totesin, silloin, kun kansallinen säännöstö on omiaan rajoittamaan yhtä tai useampaa perussopimuksessa taattua perusvapautta ja asianomainen jäsenvaltio vetoaa yleiseen etuun liittyviin pakottaviin syihin tällaisen rajoituksen oikeuttamiseksi, kyseiseen kansalliseen säännöstöön voidaan näin ollen unionin tuomioistuimen mukaan soveltaa tältä osin määrättyjä poikkeuksia ainoastaan silloin, kun se on niiden perusoikeuksien mukainen, joiden noudattamista unionin tuomioistuin valvoo.⁵⁹ Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 63–78 kohdassa esitetyistä näkökohdista kuitenkin ilmenee, että pääasiassa kyseessä olevalla lainsäädännöllä rajoitetaan SEUT 63 artiklassa tarkoitettua pääomanliikkeiden ja maksuliikenteen vapautta, mikä voidaan oikeuttaa veropetosten ja veronkierron torjumisen tarpeella.

115. Muistutan lisäksi, että unionin tuomioistuin on todennut, että koska 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, jos ne käyttävät toimivaltaansa unionin oikeuden ja sen yleisten periaatteiden mukaisesti.⁶⁰ Muistutan kuitenkin lisäksi, että suhteellisuusperiaate, johon ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa, on sekä unionin oikeuden yleinen periaate⁶¹ että perusoikeuskirjan 49 artiklan 3 kohdassa rangaistusten oikeasuhteisuuden näkökulmasta vahvistettu perusoikeus.

⁵⁸ Ks. tuomio 8.5.2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, 63 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

⁵⁹ Ks. tuomio 8.5.2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, 64 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

⁶⁰ Ks. tuomio 2.6.2016, Kapnoviomichania Karelia (C-81/15, EU:C:2016:398, 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

⁶¹ Ks. tuomio 21.2.2008, Netto Supermarkt (C-271/06, EU:C:2008:105, 18 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

116. ZOPB:n 5 §:ssä säädetyn kaltaista seuraamusta voidaan nähdäkseni tarkastella perusoikeuskirjan 49 artiklan 3 kohdassa määrätyn rangaistuksen oikeasuhteisuutta koskevan periaatteen valossa. Tukeudun tässä yhteydessä kolmeen kriteeriin, joita unionin tuomioistuin pitää merkityksellisinä arvioitaessa seuraamuksen rikosoikeudellista luonnetta, nimittäin rikkomisen oikeudelliseen luonnehdintaan kansallisessa oikeudessa, rikkomisen luonteeseen ja sen seuraamuksen ankaruuteen, joka asianomaiselle voidaan määrätä.⁶²

117. Ensinnäkin sakko, joka henkilölle voidaan määrätä ZOPB:n 3 §:n säännösten rikkomisesta, on mielestäni luonteeltaan selvästi rikosoikeudellinen hallinnollinen seuraamus. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että hallinnollinen seuraamus määrätään rikosoikeudellisessa menettelyssä. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa nimittäin, että pääasiassa kyseessä olevan hallinnollisen rikkomuksen toteaminen johti luonteeltaan hallinnolliseen rikosoikeudelliseen menettelyyn, minkä myös ZANN:n 63 §:n⁶³ sanamuoto näyttää vahvistavan. ZOPB:n soveltamista koskevista ohjeista ilmenee lisäksi, että päätös, jolla seuraamus määrätään, on rikosoikeudellinen päätös. ZOPB:n 5 §:n nojalla määrätyllä seuraamuksella ei myöskään ainoastaan korjata rikkomuksesta aiheutunutta vahinkoa. Vaikka sillä on – kuten Bulgarian hallitus korostaa huomautuksissaan – ennalta ehkäisevä tarkoitus, sillä pyritään nähdäkseni myös rankaisemaan ZOPB:n 3 §:ssä säädetyn lähtökohtaisen kiellon rikkomisesta. Tämän todistaa myös seuraamuksen ankaruus. Korostan nimittäin, että pääasiassa kyseessä oleva hallinnollinen seuraamus on ZOPB:n 5 §:n mukaisesti sakko, joka on luonnollisen henkilön tapauksessa 25 prosenttia suoritetun maksun kokonaismäärästä ja rikkomisen toistuessa 50 prosenttia kyseisestä summasta sekä oikeushenkilön tapauksessa 50 prosenttia suoritetun maksun kokonaismäärästä ja rikkomisen toistuessa 100 prosenttia kyseisestä summasta. Tämä seuraamus on mielestäni ankara, jopa erittäin ankara, mikä on unionin tuomioistuimen mukaan ominaista luonteeltaan rikosoikeudellisille seuraamuksille.⁶⁴

118. Edellä esitetyn perusteella katson, että ZOPB:n 5 §:ssä käyttöön otettua seuraamusjärjestelmää voidaan arvioida perusoikeuskirjan 49 artiklan 3 kohdassa taatun suhteellisuusperiaatteen valossa.

2) Seuraamusjärjestelmän oikeasuhteisuuden tarkastelu

119. Unionin tuomioistuin totesi 31.5.2018 antamassaan tuomiossa Zheng,⁶⁵ joka koskee unionin alueelle tuotavan tai sieltä vietävän käteisrahan valvontajärjestelmän rikkomisesta määrättyä seuraamusta, että suhteellisuusperiaatetta on noudatettava paitsi rikoksen tunnusmerkistön määrittelyssä myös sakkojen ankaruutta koskevien sääntöjen määrittelyssä ja niiden seikkojen arvioinnissa, jotka voivat vaikuttaa sakkojen suuruuden määräämiseen.⁶⁶

120. Jotta voidaan arvioida, onko kyseessä oleva seuraamusjärjestelmä suhteellisuusperiaatteen mukainen, on otettava huomioon erityisesti sen rikkomisen luonne ja vakavuus, josta näillä seuraamuksilla on tarkoitus rangaista, sekä seuraamuksen suuruuden määrittämistä koskevat yksityiskohtaiset säännöt.

⁶² Ks. tästä analyysi, jonka unionin tuomioistuin tekee 20.3.2018 annetussa tuomiossa Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, 26–33 kohta).

⁶³ Kyseisen pykälän nojalla Rayonen sad 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 tehtävällä kassaatiovalituksella rikosprosessilaissa säädetyillä perusteilla ja hallintomenettelylain 12 luvussa säädettyjen yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti.

⁶⁴ Ks. tuomio 20.3.2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, 32 kohta).

⁶⁵ C-190/17, EU:C:2018:357.

⁶⁶ Ks. tuomio 31.5.2018, Zheng (C-190/17, EU:C:2018:357, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

121. Korostan ensinnäkin sen rikkomisen luonteesta ja vakavuudesta, josta ZOPB:n 5 §:n nojalla määrättyllä seuraamuksella on tarkoitus rangaista, että kyseisellä seuraamuksella on tarkoitus rangaista ainoastaan sellaisen käteismaksujen rajoittamista koskevan lainsäädännön rikkomisesta, jossa vaaditaan käyttämään tilisiirtoa tai maksutilille tehtävää talletusta, jos maksettava määrä on vähintään 10 000 BGN (5 113 euroa). Mistään asiakirja-aineistoon sisältyvästä seikasta eikä ZOPB:n 5 §:n sanamuodosta ei käy ilmi, että seuraamus riippuisi veropetoksen toteamisesta. Ei myöskään vaikuta siltä, että kyseessä olevalla seuraamuksella pyritään varmistamaan veron kantaminen tai sosiaaliturvamaksujen kerääminen niiden maksamiseen velvolliselta. Minkään asiakirja-aineistoon sisältyvän seikan perusteella ei voida myöskään todeta, voivatko toimivaltaiset viranomaiset periä maksettavat verot ja sosiaaliturvamaksut kyseessä olevan seuraamuksen määräämisestä riippumatta.

122. Muistutan toiseksi kyseessä olevan seuraamuksen suuruuden määrittämistä koskevista yksityiskohtaisista säännöistä, että tämä seuraamus on kiinteä prosenttiosuus, joka on luonnollisten henkilöiden tapauksessa 25 prosenttia ZOPB:n 3 §:n vastaisesti suoritettun maksun kokonaismäärästä ja rikkomisen toistuessa 50 prosenttia tästä määrästä sekä oikeushenkilöiden tapauksessa 50 prosenttia ZOPB:n 3 §:n vastaisesti suoritettun maksun kokonaismäärästä ja rikkomisen toistuessa 100 prosenttia tästä määrästä.

123. Seuraamuksen suuruus vaikuttaa olevan sellaisen yksinkertaisen laskutoimituksen tulos, joka perustuu ZOPB:n 3 §:ssä määriteltyjen maksutapojen vastaisesti suoritettun maksun kokonaismäärään, ilman että on mahdollista ottaa huomioon tekijöitä, jotka voivat vaikuttaa rikkomisen vakavuuden ja yksittäistapauksen olosuhteiden arviointiin.

124. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämistä selvennyksistä ja Bulgarian hallituksen unionin tuomioistuimen kysymyksiin toimittamista vastauksista näyttää nimittäin ilmenevän, että kansallinen viranomainen, jonka tehtävänä on määrätä seuraamus rikkomisesta, ja langettavasta päätöksestä tehtyä muutoksenhakua käsittelevä oikeusviranomainen voivat ainoastaan ZANN:n 28 §:n a kohdassa⁶⁷ tarkoitetun tapahtuneen rikkomisen vähäisyyden arvioinnin yhteydessä ottaa huomioon kaikki ZANN:n 27 §:n 2 ja 3 momentissa⁶⁸ tarkoitetut yksittäistapauksen seikat ja olosuhteet.

125. Toisin sanoen lukuun ottamatta tapausta, jossa rikkomus on vähäinen, sakon määrän laskenta on puhtaasti mekaaninen toimenpide, jossa kansallinen viranomainen, jonka tehtävänä on määrätä seuraamus rikkomisesta, ei voi mukauttaa sakon määrää ja rajoittaa sen ankaruutta siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä rikkomisen vakavuuteen nähden, eikä myöskään oikeusviranomainen voi tehdä näin tuomioistuinvalvonnassaan.

126. Muistutan kuitenkin, että suhteellisuusperiaate edellyttää seuraamuksen yksilöllistä määräämistä ja erityisesti sakon asianmukaisuuden arvioimista ottaen huomioon kaikki asian olosuhteet. Tämä periaate edellyttää sekä kansalliselta lainsäätäjältä että kaikilta menettelyyn osallistuvilta toimijoilta kyseisen periaatteen mukaisia toimia. Tämä ilmenee 20.3.2018 annetusta tuomiosta Menci,⁶⁹ jossa unionin tuomioistuin totesi, että vaikka kansallinen säännöstö vaikuttaisi

⁶⁷ Muistutan, että ZANN:n 28 §:n a kohdan mukaan kansallinen viranomainen, jonka tehtävänä on määrätä seuraamus rikkomisesta, voi olla määräämättä seuraamusta, jos rikkomus on vähäinen, ja se voi tyytyä antamaan varoituksen.

⁶⁸ ZANN:n 27 §:n 2 momentin sanamuodosta, sellaisena kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on selvittänyt sitä, ilmenee, että kansallisen viranomaisen, jonka tehtävänä on määrätä seuraamus rikkomisesta, on otettava huomioon teosta (rikkomisen luonne, vakavuus ja kesto) ja tekijästä aiheutuva vaara, lainvastaisen toimen luonne (tahallinen vai tuottamuksellinen) ja motiivit, kaikki muut lieventävät ja raskauttavat seikat sekä tekijän varallisuustilanne. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa esittämässään selvennyksissä, ettei lieventäviä ja raskauttavia seikkoja luettelua tyhjentyvästi kyseessä olevassa kansallisessa lainsäädännössä.

⁶⁹ C-524/15, EU:C:2018:197.

lähtökohtaisesti olevan omiaan varmistamaan kyseessä olevien eri intressien tarpeellisen yhteensovittamisen, kansallisten viranomaisten ja tuomioistuinten on myös sovellettava sitä niin, että yksittäisessä tapauksessa kyseiselle henkilölle aiheutuva seuraamus ei ole liiallinen suhteessa rikkomisen vakavuuteen.⁷⁰

127. Näin ollen perusoikeuskirjan 49 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu suhteellisuusperiaate edellyttää yhtäältä, ettei kansallinen lainsäätäjä säännöstä antaessaan rankaise sen rikkomisesta kohtuuttomalla sakolla, ja toisaalta, ettei kansallinen tuomioistuin langettavasta päätöksestä tehtyä muutoksenhakua käsitellessään määrää rikkomisen vakavuuteen nähden kohtuutonta seuraamusta.

128. Sakko, jonka suuruus on 100 prosenttia ZOPB:n 3 §:n säännösten vastaisesti suoritettun maksun määrästä, on mielestäni selvästi kohtuuton. Tällaisella sakolla on takavarikointivaikutus, joka ylittää selvästi sen, mikä mielestäni on tarpeen seuraamuksen määräämiseksi käteismaksujen rajoittamista koskevan lainsäädännön rikkomisesta, siitä riippumatta, merkitseekö tämä rikkomisen veropetosta. Tällainen seuraamus voisi jopa vaarantaa pienen yrityksen talouden. Unionin tuomioistuin totesi lisäksi 31.5.2018 annetussa tuomiossa Zheng,⁷¹ että ”vaikka – – sakko lasketaan ottamalla huomioon tiettyjä raskauttavia seikkoja, kunhan ne ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisia, se, että sakon enimmäismäärä voi olla kaksinkertainen verrattuna ilmoittamatta jätettyyn käteisrahamäärään ja että joka tapauksessa, kuten nyt käsiteltävässä asiassa, sakko voidaan vahvistaa määräksi, joka on lähes 100 prosenttia kyseisestä summasta, ylittää sen, mikä on tarpeen ilmoittamisvelvollisuuden noudattamisen takaamiseksi”.⁷²

129. Edellä esitetyn perusteella olen taipuvainen katsomaan, että kansallisen oikeuden oikeussääntö, jonka nojalla voidaan määrätä sakko, joka lasketaan käteismaksukiellon vastaisesti suoritettun maksun kokonaismäärään sovellettavan kiinteän prosenttiosuuden perusteella, ja jossa suljetaan pois kaikenlainen sakon määrän mukauttaminen tapauksen yksittäistapauksen konkreettisten olosuhteiden perusteella, on suhteellisuusperiaatteen vastainen.

130. Kaikkien edellä esitettyjen seikkojen perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin toteaa, että ellei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tekemistä varmistuksista muuta ilmene, SEUT 63 artikla ei ole esteenä kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, joka voidaan oikeuttaa veropetosten ja veronkierron torjumisen tarpeella, jos se on omiaan takaamaan tämän tavoitteen saavuttamisen ja jos sillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tavoitteen saavuttamiseksi.

131. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana on tarkistaa, että nämä edellytykset täyttyvät, ja sen on otettava huomioon seuraavat seikat:

- Tällaisella lainsäädännöllä voidaan tosiasiallisesti saavuttaa tämä tavoite vain, jos siihen liittyy toimenpiteitä, joissa otetaan huomioon yksityisten mahdollisuus käyttää pankkipalveluja. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen olisi tässä yhteydessä erityisesti varmistettava, että pankkijärjestelmän ulkopuolella olevat muita heikommassa asemassa olevat henkilöt voivat käyttää peruspankkitiliä muita kuluttajia edullisemmin ehdoin direktiivin 2014/92 18 artiklan 4 kohdan mukaisesti. Toisaalta kansallisen tuomioistuimen olisi varmistettava, että kyseiseen lainsäädäntöön liittyy erityis- tai poikkeustoimenpiteitä sellaisten

⁷⁰ Ks. tuomio 20.3.2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, 58 kohta).

⁷¹ C-190/17, EU:C:2018:357.

⁷² Tuomion 45 kohta.

henkilöiden hyväksi, jotka muista kuin oikeustoimikelvottomuuteen liittyvistä hyväksyttävistä syistä eivät voi tehdä tilisiirtoa tai talletusta maksutilille.

- Tällainen lainsäädäntö voi olla suhteellisuusperiaatteen vastainen toimenpide siltä osin kuin siinä säädetään, että sakon, joka luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille voidaan määrätä käteismaksujen rajoittamista koskevan lainsäädännön rikkomisesta, määrä lasketaan tämän lainsäädännön vastaisesti suoritetun maksun kokonaismäärään sovellettavan kiinteän prosenttiosuuden perusteella, ja siltä osin kuin siinä suljetaan pois kaikenlainen sakon määrän mukauttaminen yksittäistapauksen konkreettisten olosuhteiden perusteella.

V Ratkaisuehdotus

132. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Administrativen sad Blagoevgradille seuraavasti:

- 1) Pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen lainsäädäntö, jossa veropetosten ja veronkierron torjumiseksi kielletään luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä suorittamasta jäsenvaltion alueella käteismaksua, kun se on vähintään vahvistetun kynnyksarvon suuruinen, ja vaaditaan niitä suorittamaan tilisiirto tai talletus 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) soveltamisalaan.
- 2) SEUT 63 artiklaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, joka voidaan oikeuttaa veropetosten ja veronkierron torjumisen tarpeella, jos se on omiaan takaamaan tämän tavoitteen saavuttamisen ja jos sillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tavoitteen saavuttamiseksi.

Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana on tarkistaa, että nämä edellytykset täyttyvät, ja sen on otettava huomioon seuraavat seikat:

- Tällaisella lainsäädännöllä voidaan tosiasiallisesti saavuttaa tämä tavoite vain, jos siihen liittyy toimenpiteitä, joissa otetaan huomioon yksityisten mahdollisuuteen käyttää pankkipalveluja. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen olisi tässä yhteydessä erityisesti varmistettava, että pankkijärjestelmän ulkopuolella olevat muita heikommassa asemassa olevat henkilöt voivat käyttää peruspankkitiliä muita kuluttajia edullisemmin ehdoin maksutileihin liittyvien maksujen vertailukelpoisuudesta, maksutilien siirtämisestä ja mahdollisuudesta käyttää perusmaksutilejä 23.7.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/92/EU 18 artiklan 4 kohdan mukaisesti. Toisaalta kansallisen tuomioistuimen olisi varmistettava, että kyseiseen lainsäädäntöön liittyy erityis- tai poikkeustoimenpiteitä sellaisten henkilöiden hyväksi, jotka muista kuin oikeustoimikelvottomuuteen liittyvistä hyväksyttävistä syistä eivät voi tehdä tilisiirtoa tai talletusta maksutilille.
- Tällainen lainsäädäntö voi olla suhteellisuusperiaatteen vastainen toimenpide siltä osin kuin siinä säädetään, että sakon, joka luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille voidaan määrätä käteismaksujen rajoittamista koskevan lainsäädännön rikkomisesta, määrä lasketaan tämän lainsäädännön vastaisesti suoritetun maksun kokonaismäärään sovellettavan kiinteän prosenttiosuuden perusteella, ja siltä osin kuin siinä suljetaan pois

kaikenlainen sakon määrän mukauttaminen yksittäistapauksen konkreettisten olosuhteiden perusteella.