Judikatūras krājums

ĢENERĀLADVOKĀTA ŽANA RIŠĀRA DELATŪRA
[*JEAN RICHARD DE LA TOUR*]
SECINĀJUMI,
sniegti 2020. gada 18. novembrī[1]

Lieta C-544/19

"ECOTEX BULGARIA" EOOD
pret
Teritorialna direktsia na Natsionalna agentsia za prihodite – Sofia,
piedaloties
Prokuror ot Okrazhna prokuratura – Blagoevgrad

(*Administrativen sad Blagoevgrad* (Blagojevgradas Administratīvā tiesa, Bulgārija) lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu)

Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu – LESD 63. pants – Kapitāla un maksājumu aprites brīvība – Direktīva (ES) 2015/849 – Eurozonā neesoša dalībvalsts – Valsts tiesiskais regulējums, kas valsts teritorijā aizliedz veikt maksājumus skaidrā naudā par summu, kura ir vienāda ar vai pārsniedz noteiktu robežvērtību, un kas pieprasa izmantot pārskaitījumu vai iemaksu maksājumu kontā – Uzņēmuma dividenžu izmaksa akcionāram vai dalībniekam, veicot maksājumu skaidrā naudā, kas pārsniedz valsts tiesiskajā regulējumā noteikto robežvērtību – Administratīva soda noteikšana ar krimināltiesisku raksturu – Valsts tiesiskā regulējuma atbilstība – Cīņa pret krāpšanu un izvairīšanos no nodokļu maksāšanas – Samērīgums

I. Ievads

1. Kādā mērā Savienības tiesībām atbilst valsts tiesiskais regulējums, kas valsts teritorijā ikvienai fiziskajai vai juridiskajai personai aizliedz veikt maksājumu skaidrā naudā par summu, kura ir vienāda ar vai pārsniedz noteiktu robežvērtību, un kas šādai personai pieprasa šajā ziņā izmantot citas maksāšanas metodes, pretējā gadījumā paredzot sodu par to?

2. Tāds būtībā ir jautājums, kādu izskatāmajā lietā uzdod *Administrativen sad Blagoevgrad* (Blagojevgradas Administratīvā tiesa, Bulgārija).

[1] Oriģinālvaloda – franču.

3. Šis jautājums ir aktuāls, jo Tiesai virspalātā ļoti drīz ir jāpieņem nolēmums par to, ar kādiem nosacījumiem un robežām Eiropas Savienība un eurozonas dalībvalstis, īstenojot savu attiecīgo kompetenci, ir tiesīgas ieviest tiesisko regulējumu, kas paredz ierobežojumus skaidras naudas, tas ir, centrālo banku izdotu banknošu un monētu, izmantošanā par maksāšanas metodi [2].

4. No apvienotajām lietām *Hessischer Rundfunk* (C-422/19 un C-423/19) izskatāmā lieta tomēr atšķiras tādējādi, ka pamatlietā aplūkojamais valsts tiesiskais regulējums attiecas uz Bulgārijas Republiku, kura nav eurozonas dalībvalsts. Bulgārijas Republika ir "dalībvalsts ar izņēmuma statusu" LESD 139. panta 2. punkta izpratnē, un tai nav saistoši Savienības tiesību noteikumi, kas reglamentē vienotās valūtas izlaišanu un izmantošanu, it īpaši euro denominācijas banknošu un monētu kā likumīgā maksāšanas līdzekļa statusu. Tomēr tā piedalās Savienības iekšējā tirgū, un šajā ziņā tai ir pienākums ievērot ar to saistītās aprites brīvības.

5. Tiesai uzdotais jautājums arī ietilpst kontekstā, kas seko Komisijas 2018. gada 12. jūnija Ziņojumam Eiropas Parlamentam un Padomei par ierobežojumiem skaidras naudas apritei [3], kā arī ar šajā ziņā sagatavotajiem Eiropas Centrālās bankas (ECB) [4] atzinumiem pēc Beļģijas Karalistes, Bulgārijas Republikas un Nīderlandes Karalistes finanšu ministriju pieprasījuma [5].

6. Izskatāmajā lietā Tiesa tiek, pirmkārt, aicināta precizēt, vai tāds tiesiskais regulējums kā pamatlietā aplūkojamais ietilpst Direktīvas (ES) 2015/849 [6] piemērošanas jomā vai arī tas ir jāaplūko, vadoties pēc LESD 63. pantā paredzētajiem noteikumiem, kas garantē kapitāla un maksājumu aprites brīvību.

7. Otrkārt, Tiesa tiek aicināta lemt par sankciju tiesiskā regulējuma – kas izveidots ar šo tiesību aktu – atbilstību jo īpaši sodu samērīguma principam un tiesībām efektīvi vērsties tiesā, kas ir nostiprināti Eiropas Savienības Pamattiesību hartā (turpmāk tekstā – "Harta").

8. Šajos secinājumos izklāstīšu iemeslus, kādēļ uzskatu, ka tāds tiesiskais regulējums kā pamatlietā aplūkojamais neietilpst Direktīvas 2015/849 piemērošanas jomā. Savu vērtējumu balstīšu ne vien uz mērķiem, kurus Savienības likumdevējs tiecas sasniegt ar šo direktīvu, bet arī uz tās sistēmu

[2] Runa ir par Tiesā pašlaik izskatāmajām apvienotajām lietām *Hessischer Rundfunk* (C-422/19 un C-423/19), kuras attiecas uz Vācijas tiesiskā regulējuma, kas paredz, ka audiovizuālo iemaksu parādnieks nav tiesīgs tās samaksāt skaidrā naudā, bet vienīgi veicot autorizētu debetēšanas darījumu vai ar individuālu pārskaitījumu, vai regulāra pārskaitījuma uzdevumu, atbilstību LESD 2. panta 1. punktam, skatot to kopsakarā ar LESD 3. panta 1. punktu, LESD 128. panta 1. punkta trešajai daļai, Protokola (Nr. 4) par Eiropas Centrālo banku sistēmas Statūtiem un Eiropas Centrālās bankas Statūtiem 16. panta pirmajai daļai un Padomes Regulas (EK) Nr. 974/98 (1998. gada 3. maijs) par euro ieviešanu (OV 1998, L 139, 1. lpp.) 10. panta otrajam teikumam.

[3] COM(2018) 483 *final*, turpmāk tekstā – "Ziņojums par ierobežojumiem skaidras naudas apritei". Šajā ziņojumā Eiropas Komisija norāda, ka daudzas dalībvalstis, vairākums no tām eurozonas dalībvalstis, ir pieņēmušas tiesību aktus, kas ierobežo maksājumu veikšanu skaidrā naudā. Šie pasākumi esot visai neviendabīgi gan to rakstura, gan tvēruma ziņā, maksājumu skaidrā naudā ierobežojumam svārstoties no 500 EUR līdz 15 000 EUR (šī ziņojuma 2.2.2. punkts). Skat. it īpaši *Ecorys* veikto ietekmes novērtējumu ar nosaukumu *Study on an EU initiative for a restriction on payments in cash*, 2017. gada 15. decembris, pieejams interneta vietnē: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/final_report_study_on_an_eu_initative_ecorys_180206.pdf (67. lpp.), uz kuru atsaucas Komisija.

[4] Eurozonas dalībvalstīm ir pienākums konsultēties ar ECB par ikvienu tiesību akta projektu, kas attiecas uz maksāšanas metodēm, atbilstoši Padomes Lēmuma 98/415/EK (1998. gada 29. jūnijs) par to, kā valstu iestādes apspriežas ar Eiropas Centrālo banku par tiesību aktu projektiem (OV 1998, L 189, 42. lpp.) 2. panta 1. punkta otrajam ievilkumam.

[5] Attiecībā uz Beļģijas Karalisti skat. Eiropas Centrālās bankas 2017. gada 30. maija atzinumu par skaidras naudas izmantošanas ierobežošanu (CON/2017/20), attiecībā uz Bulgārijas Republiku – Eiropas Centrālās bankas 2017. gada 11. jūlija atzinumu par maksājumu skaidrā naudā ierobežošanu (CON/2017/27) un attiecībā uz Nīderlandes Karalisti – Eiropas Centrālās bankas 2019. gada 30. decembra atzinumu par maksājumu skaidrā naudā ierobežošanu (CON/2019/46).

[6] Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva (2015. gada 20. maijs) par to, lai nepieļautu finanšu sistēmas izmantošanu nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanai vai teroristu finansēšanai, un ar ko groza Eiropas Parlamenta un Padomes Regulu (ES) Nr. 648/2012 un atceļ Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvu 2005/60/EK un Komisijas Direktīvu 2006/70/EK (OV 2015, L 141, 73. lpp.).

un šīs direktīvas noteikumiem. Tāpēc tāda tiesiskā regulējuma atbilstību Tiesai ierosināšu pārbaudīt, apskatot to no LESD 63. pantā nostiprinātās kapitāla un maksājumu brīvas aprites viedokļa.

9. Šajā ziņā paskaidrošu, ka aplūkojamais valsts tiesiskais regulējums pats par sevi ir šīs brīvības ierobežojums, ko var attaisnot ar nepieciešamību, ko nosaka cīņa pret krāpšanu un izvairīšanos no nodokļu maksāšanas. Tomēr paskaidrošu, ka šo mērķi tāds tiesiskais regulējums patiešām var sasniegt tikai tad, ja to papildina pasākumi, kas ņem vērā privātpersonu pieeju bankas pakalpojumiem, kā arī mīkstinoši pasākumi tām personām, kuras pamatotu iemeslu dēļ nevar izmantot valsts likumdevēja pieprasītās maksāšanas metodes. Izklāstīšu arī iemeslus, kādēļ šā tiesiskā regulējuma ietvaros izveidotais sankciju tiesiskais regulējums varētu būt uzskatāms par pasākumu, kas ir pretrunā Hartas 49. panta 3. punktā nostiprinātajam samērīguma principam.

II. Atbilstošās tiesību normas

A. Direktīva 2015/849

10. Saskaņā ar Direktīvas 2015/849 1. panta 1. punktu tās mērķis ir nepieļaut to, ka Savienības finanšu sistēma tiek izmantota nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanai un teroristu finansēšanai.

11. Saskaņā ar šīs direktīvas 2. panta 1. punkta 3) apakšpunkta e) punktu tā ir piemērojama "citām personām, kas tirgojas ar precēm, tiktāl, ciktāl maksājumi tiek veikti vai saņemti skaidrā naudā EUR 10 000 apmērā vai vairāk, neatkarīgi no tā, vai darījumu veic kā vienu operāciju vai kā vairākas operācijas, kuras, iespējams, ir saistītas".

12. Minētās direktīvas 4. panta 1. punktā ir paredzēts:

"Dalībvalstis, saskaņā ar uz risku balstītu pieeju, nodrošina, ka šīs direktīvas darbības joma pilnīgi vai daļēji tiek attiecināta uz tām profesijām un uzņēmumu kategorijām, kas nav 2. panta 1. punktā minētie atbildīgie subjekti, bet kas veic darbības, kuras ir īpaši piemērotas nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanai vai teroristu finansēšanai."

13. Direktīvas 2015/849 5. pantā ir noteikts:

"Lai nepieļautu nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanu un teroristu finansēšanu, dalībvalstis šīs direktīvas darbības jomā var pieņemt vai paturēt spēkā stingrākus noteikumus, ievērojot Savienības tiesību aktus."

B. Bulgārijas tiesības

1. ZOPB

14. Saskaņā ar *zakon za ogranichavane na plashtaniyata v broy* (Likums par skaidras naudas maksājumu ierobežošanu)[7] 1. pantu šis likums reglamentē ierobežojumus maksājumiem skaidrā naudā Bulgārijas teritorijā[8].

15. Neskarot izņēmumus, kas izsmeļoši uzskaitīti *ZOPB* 2. pantā, 3. pantā ir noteikts:

"(1) Valsts teritorijā maksājumus veic vienīgi ar pārskaitījumu vai veicot iemaksu maksājumu kontā, ja maksājuma summa:

1. ir 10 000 [Bulgārijas levu] BGN [5113 EUR] vai vairāk;

2. kas ir mazāka par 10 000 BGN [5113 EUR], veido daļu no atlīdzības par līgumisku pakalpojumu, kura summa ir 10 000 BGN [5113 EUR] vai vairāk.

(2) 1. punkts ir piemērojams arī gadījumos, kad maksājumu, kas tiek veikti ārvalstu valūtā, summas, konvertējot tās BGN, ir 10 000 BGN [5113 EUR] vai vairāk. Konvertēšanu BGN veic atbilstoši *Balgarska narodna banka* [Bulgārijas Nacionālā banka] noteiktajam maiņas kursam maksājuma dienā."

16. *ZOPB* 5. pantā ir noteikts:

"(1) Personu, kura pārkāpj vai pieļauj 3. panta pārkāpšanu, soda ar naudas sodu 25 % apmērā no kopējās maksājuma summas, ja to izdarījusi fiziskā persona, vai ar finansiālu sankciju 50 % apmērā no maksājuma summas, ja to izdarījusi juridiskā persona.

(2) 1. punktā minētā pārkāpuma atkārtotības gadījumā naudas soda apmērs tiek noteikts 50 % apmērā no maksājuma summas un finansiālās sankcijas apmērs tiek noteikts 100 % apmērā no maksājuma summas."

17. *ZOPB* 6. pantā ir paredzēts:

"(1) Šajā likumā paredzētos pārkāpumus veidojošu rīcību konstatē *Natsionalna agentsia za prihodite* [Valsts ieņēmumu dienests, Bulgārija] amatpersonas. Lēmumus, ar kuriem tiek uzlikti administratīvie sodi, pieņem Valsts ieņēmumu dienesta izpilddirektors vai viņa pilnvaroti ierēdņi.

(2) Zakon za administrativnite narushenia i nakazania [Likums par administratīviem pārkāpumiem un sodiem[9]] nosaka lēmumus, ar kuriem uzliek administratīvos sodus, to piemērošanu, ar tiem saistītos tiesību aizsardzības līdzekļus, kā arī to izpildi."

[7] 2011. gada 22. februāra *DV* Nr. 16, turpmāk tekstā – "*ZOPB*".

[8] Skat. arī *Ministerstvo na finansite* (Finanšu ministrija, Bulgārija) 2011. gada 4. aprīļa norādījumus par *ZOPB* piemērošanu (turpmāk tekstā – "norādījumi par *ZOPB* piemērošanu"), pieejami interneta vietnē: https://www.minfin.bg/upload/9272/Ukazanie.PDF.

[9] 1969. gada 28. novembra *DV* Nr. 92; turpmāk tekstā – "*ZANN*".

2. ZANN

18. Saskaņā ar *ZANN* 27. pantu:

"(1) Administratīvo sodu nosaka saskaņā ar šā likuma noteikumiem, ievērojot tā soda robežas, kāds paredzēts pārkāpuma izdarīšanas gadījumā.

(2) Nosakot sodu, ņem vērā pārkāpuma smagumu, tā pastrādāšanas iemeslus un citus atbildību mīkstinošus un pastiprinošus apstākļus, kā arī pārkāpuma izdarītāja ģimenes stāvokli.

(3) Atbildību mīkstinoši apstākļi ir pamats piemērot vieglāku sodu, un atbildību pastiprinoši apstākļi ir pamats piemērot smagāku sodu.

[..]

(5) Nav [..] atļauts noteikt sodu, kas ir mazāks par minimālo paredzēto soda apmēru naudas soda gadījumā, un pagaidu aizliegumu nodarboties ar kādu profesiju vai noteiktām darbībām."

19. *ZANN* 28. panta a) punktā ir paredzēts, ka maznozīmīgu administratīvo pārkāpumu gadījumā sodošā iestāde ir tiesīga neuzlikt sodu, aizstājot to ar pārkāpēja brīdināšanu mutvārdos vai rakstveidā par to, ka pārkāpuma atkārtotības gadījumā viņam tiks uzlikts administratīvais sods.

20. Atbilstoši *ZANN* 63. panta 1. punktam *Rayonen sad* (Rajona tiesa, Bulgārija) viena tiesneša sastāvā izskata lietas pēc būtības un lemj, pieņemot nolēmumu, ar ko iespējams atstāt spēkā, grozīt vai atcelt gan lēmumu par administratīvā soda piemērošanu, gan elektronisko protokolu. Šādu nolēmumu iespējams pārsūdzēt kasācijas kārtībā *Administrativen sad* (Administratīvā tiesa, Bulgārija) uz *nakazatelno-protsesualen kodeks* (Kriminālprocesa kodekss) paredzētajiem pamatiem un saskaņā ar *administrativnoprotsesualen kodeks* (Administratīvā procesa kodekss) 12. nodaļā paredzētajiem nosacījumiem.

III. Tiesvedība pamatlietā un prejudiciālie jautājumi

21. *"ECOTEX BULGARIA" EOOD*[10] atbilstoši Bulgārijas tiesībām ir vienpersoniska sabiedrība, kuras vienīgais dalībnieks ir Grieķijas pilsonis KS. 2018. gada 14. marta *Ecotex* dalībnieku kopsapulcē tika nolemts, ka KS kā dividendes saņems naudas summu 100 000 BGN (51 130 EUR), kas tiks izmaksāta skaidrā naudā, pamatojoties uz kases izdevumu orderiem.

A. Pret Ecotex sāktais administratīvais process

22. Veicot pārbaudi, ko *Teritorialna direktsia na Natsionalna agentsia za prihodite – Sofia* (Valsts ieņēmumu dienesta Sofijas teritoriālā nodaļa, Bulgārija) uzdeva veikt 2017. gada 8. decembrī, tika konstatēts, ka finanšu transakcijas ar sabiedrības klientiem, galvenokārt no Grieķijas un Kipras, ir veiktas, izmantojot banku. Tika konstatēts arī, ka saskaņā ar 2018. gada 14. marta lēmumu laika posmā no 2018. gada 14. marta līdz 2018. gada 22. martam KS skaidrā naudā ir izmaksāta summa 95 000 BGN (aptuveni 48 573,50 EUR), pamatojoties uz deviņiem kases izdevumu orderiem, katrs par izmaksu 10 000 BGN (5113 EUR), un vienu kases izdevumu orderi par izmaksu 5000 BGN

[10] Turpmāk tekstā – "*Ecotex*".

(2556,50 EUR). Valsts ieņēmumu dienesta Sofijas teritoriālās nodaļas Blagojevgradas birojs 2018. gada 5. jūnijā paziņoja par administratīva rakstura kriminālprocesa sākšanu un 2018. gada 26. jūnijā izdeva aktu, ar kuru tika konstatēta *ZOPB* paredzēto noteikumu pārkāpuma esamība.

23. 2018. gada 10. jūlijā *Ecotex* apstrīdēja šo aktu, pamatojoties uz to, ka pārkāpumu varēja atzīt par maznozīmīgu *ZANN* 28. panta izpratnē, jo 2018. gada 14. martā veiktā maksājuma summa 10 000 BGN (5113 EUR) pārsniedza *ZOPB* paredzēto maksājumu skaidrā naudā ierobežojumu tikai par 0,01 BGN (aptuveni 0,005 EUR).

24. 2018. gada 3. septembrī Valsts ieņēmumu dienesta Sofijas teritoriālās nodaļas direktora vietnieks, pamatojoties uz *ZOPB* 5. panta 1. punktu, uzlika *Ecotex* finansiālu sankciju par katru no konstatētajiem pārkāpumiem. No iesniedzējtiesas nolēmuma izriet, ka katrs no maksājumiem 10 000 BGN (5113 EUR) apmērā ir atzīts par "pārkāpumu" un ka tādējādi ir noteikti deviņi administratīvie sodi. Saskaņā ar valsts tiesību normām katrs sods ir noteikts 5000 BGN (2556,50 EUR), tas ir, 50 % apmērā no skaidrā naudā samaksātās summas.

25. *Ecotex* cēla prasību atcelt Valsts ieņēmumu dienesta Sofijas teritoriālās nodaļas direktora vietnieka 2018. gada 3. septembra lēmumu *Rayonen sad Petrich* (Petričas rajona tiesa, Bulgārija), kura šo lēmumu atstāja spēkā. *Ecotex* iesniedza kasācijas sūdzību iesniedzējtiesā.

B. Iesniedzējtiesā iesniegtā prasība

26. Iesniedzējtiesā *Ecotex* no jauna ir uzsvērusi, ka, ņemot vērā pārkāpuma maznozīmīgumu, sankcija 50 % apmērā no kopējās skaidrā naudā samaksātās summas ir nesamērīga. *Ecotex* ir arī norādījusi, ka tiesības uz dividendēm no sabiedrības nav uzskatāmas par darījumu vai līgumu un tātad nebūtu iekļaujamas jēdzienā "maksājums" *ZOPB* 3. panta 1. punkta 1. apakšpunkta izpratnē.

27. Tikmēr Valsts ieņēmumu dienesta Sofijas teritoriālā nodaļa ir norādījusi, ka *ZOPB* 3. panta 1. punkta 1. apakšpunktā minētais jēdziens "maksājums" ir jāsaprot kā tāds, kas bez izņēmumiem apzīmē ikvienu maksājumu vai finanšu darījumu neatkarīgi no šo pēdējo rakstura.

28. Savukārt iesniedzējtiesa iesākumā norāda, ka ar *ZOPB* valsts tiesībās tika transponēta Direktīva 2005/60/EK[11], kura no 2017. gada 26. jūnija ir aizstāta ar Direktīvu 2015/849[12]. Tādējādi tā secina, ka *ZOPB* 3. panta 1. punkta 1. apakšpunkts ir jāinterpretē, raugoties no LESD 63. panta un atbilstošo Direktīvas 2015/849 noteikumu perspektīvas.

29. Pirmām kārtām, tā atgādina, ka jēdziens "kapitāla aprite" aptver arī dividenžu saņemšanu no akcijām un kapitāla daļām komercsabiedrībās. Tādējādi tā vaicā, vai LESD 63. pants, kas citastarp aizliedz pasākumus, kuri var atturēt nerezidentus veikt ieguldījumus kādā dalībvalstī vai saglabāt tādus ieguldījumus, pieļauj tādu noteikumu kā *ZOPB* 3. panta 1. punkta 1. apakšpunktā paredzētais, kas nosaka ierobežojumu maksājumiem skaidrā naudā.

[11] Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva (2005. gada 26. oktobris) par to, lai nepieļautu finanšu sistēmas izmantošanu nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanai un teroristu finansēšanai (OV 2005, L 309, 15. lpp.), kas grozīta ar Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvu 2010/78/ES (2010. gada 24. novembris) (OV 2010, L 331, 120. lpp.).

[12] Skat. Direktīvas 2015/849 66. pantu.

30. Otrām kārtām, iesniedzējtiesa vaicā, vai *ZOPB* 3. panta 1. punkta 1. apakšpunktā paredzētais ierobežojums maksājumiem skaidrā naudā ietilpst Direktīvas 2015/849 materiālajā piemērošanas jomā un – apstiprinošas atbildes gadījumā – vai dalībvalstis ir tiesīgas brīvi noteikt robežvērtību maksājumiem skaidrā naudā, kas ir mazāks par 10 000 EUR.

31. Trešām kārtām, iesniedzējtiesa vaicā, kādā mērā nosacījumi, kas attiecas, pirmkārt, uz naudas soda apmēra noteikšanu par ierobežojumu maksājumiem skaidrā naudā pārkāpšanu un, otrkārt, uz tiesas kontroli, kas tiek īstenota pār lēmumu, ar kuru noteikts sods, nepārkāpj Hartā nostiprināto sodu samērīguma principu un tiesības efektīvi vērsties tiesā.

C. Prejudiciālie jautājumi

32. Ņemot vērā iepriekš izklāstītos apsvērumus, *Administrativen sad Blagoevgrad* (Blagojevgradas administratīvā tiesa) ir nolēmusi apturēt tiesvedību un uzdot Tiesai šādus prejudiciālus jautājumus:

"1) Vai LESD 63. pants ir jāinterpretē tādējādi, ka ar to netiek pieļauts tāds valsts tiesiskais regulējums, kāds ir aplūkots pamatlietā, saskaņā ar kuru iekšzemes maksājumi, kuru summa ir 10 000 BGN [5113 EUR] vai lielāka, ir jāveic tikai ar naudas pārskaitījumu vai iemaksu maksājumu kontā un ar kuru tiek ierobežoti tādu dividenžu no nesadalītās peļņas maksājumi skaidrā naudā, kuru summa ir 10 000 BGN [5113 EUR] vai lielāka? Ja [ar LESD 63. pantu tiek pieļauts šāds tiesiskais regulējums]: vai šāds ierobežojums ir attaisnojams ar [Direktīvas 2015/849] mērķiem?

2) Vai [Direktīvas 2015/849] 2. panta 1. punkts, ņemot vērā tās 6. apsvērumu, kā arī 4. un 5. pantu, ir jāinterpretē tādējādi, ka ar to netiek liegta tāda vispārēja valsts tiesību norma, kāda ir aplūkota pamatlietā, saskaņā ar kuru iekšzemes maksājumi, kuru summa ir 10 000 BGN [5113 EUR] vai lielāka, ir jāveic tikai ar naudas pārskaitījumu vai iemaksu maksājumu kontā un saskaņā ar kuru netiek ņemta vērā ne persona, ne skaidras naudas maksājuma iemesls, un kura šajā ziņā vienlaikus attiecas uz visiem fizisku un juridisku personu skaidras naudas maksājumiem?

   a) Ja atbilde uz šo jautājumu ir apstiprinoša: vai ar [Direktīvas 2015/849] 2. panta 1. punkta 3) apakšpunkta e) punktu, ņemot vērā tās 6. apsvērumu, kā arī 4. un 5. pantu, dalībvalstīm tādā valsts tiesību normā, kāda ir aplūkota pamatlietā, ir ļauts paredzēt papildu vispārējus ierobežojumus attiecībā uz skaidras naudas maksājumiem iekšzemē, un saskaņā ar šo tiesību normu skaidras naudas maksājumi iekšzemē, kuru summa ir 10 000 BGN [5113 EUR] vai lielāka, ir jāveic tikai ar naudas pārskaitījumu vai iemaksu maksājumu kontā, ja skaidras naudas maksājuma iemesls ir "nesadalītā peļņa" (dividendes)?

   b) Ja atbilde uz šo jautājumu ir apstiprinoša: vai ar [Direktīvas 2015/849] 2. panta 1. punkta 3) apakšpunkta e) punktu, ņemot vērā tās 6. apsvērumu un 5. pantu, dalībvalstīm tādā valsts tiesību normā, kāda ir aplūkota pamatlietā, ir ļauts paredzēt ierobežojumus attiecībā uz skaidras naudas maksājumiem iekšzemē, un saskaņā ar šo tiesību normu skaidras naudas maksājumi iekšzemē, kuru summa ir 10 000 BGN [5113 EUR] vai lielāka, ir jāveic tikai ar naudas pārskaitījumu vai iemaksu maksājumu kontā, ja robežvērtība ir mazāka par 10 000 EUR?

3) a) Vai [Direktīvas 2015/849] 58. panta 1. punkts un 60. panta 4. punkts, ņemot vērā [Hartas] 49. panta 3. punktu, ir jāinterpretē tādējādi, ka ar tiem netiek pieļauta tāda valsts tiesību norma, kāda ir aplūkota pamatlietā, ar ko ir noteikta fiksēta administratīvā soda likme par skaidras naudas maksājumu ierobežojumu pārkāpumiem un netiek pieļauts atšķirīgs aprēķins, kurā tiek ņemti vērā konkrētie, atbilstošie apstākļi?

b) Ja atbilde uz šo jautājumu ir tāda, ka [Direktīvas 2015/849] 58. panta 1. punkts un 60. panta 4. punkts, ņemot vērā [Hartas] 49. panta 3. punktu, pieļauj tādu valsts tiesību normu, kāda ir aplūkota pamatlietā, ar ko ir noteikta fiksēta administratīvā soda likme par skaidras naudas maksājumu ierobežojumu pārkāpumiem, vai [Direktīvas 2015/849] 58. pants un 60. panta 4. punkts, ņemot vērā efektivitātes principu un tiesības uz efektīvu tiesību aizsardzību saskaņā ar [Hartas] 47. pantu, ir jāinterpretē tādējādi, ka ar tiem netiek pieļauta tāda valsts tiesību norma, kāda ir aplūkota pamatlietā, ar ko tiek ierobežota pārbaude tiesā, ja ar šo tiesību normu netiek pieļauts, ka tiesa sūdzības [par piemēroto sodu] gadījumā var noteikt konkrētajiem, atbilstošajiem apstākļiem atbilstīgu administratīvo sodu par skaidras naudas maksājumu ierobežojumu pārkāpumiem, kas ir mazāks par fiksēto minimālo apmēru?"

33. Rakstveida apsvērumus iesniedza Bulgārijas, Čehijas, Spānijas, Itālijas un Ungārijas valdības, kā arī Komisija.

34. Ar tiesneša referenta saskaņojumu tika nolemts atbilstoši Tiesas Reglamenta 62. panta 1. punktam uzdot jautājumus Bulgārijas valdībai un atbilstoši šā reglamenta 101. panta 1. punktam lūgt paskaidrojumus no iesniedzējtiesas, uz ko tās atbildēja noteiktajā termiņā.

IV. Analīze

35. Pirms sāku prejudiciālo jautājumu analīzi, būtu lietderīgi norādīt vienu iepriekšēju apsvērumu attiecībā uz secību, kādā šie jautājumi būtu izskatāmi.

36. Aplūkojamajā gadījumā pirmais un otrais jautājums attiecas uz tāda valsts tiesiskā regulējuma, kas tāpat kā Bulgārijas tiesiskais regulējums paredz vispārēju valsts teritorijā veikto maksājumu skaidrā naudā ierobežojumu, attiecinot to arī uz dividendēm, atbilstību attiecīgi LESD noteikumiem par kapitāla un maksājumu aprites brīvību, kā arī Direktīvas 2015/849 2. panta 1. punktam kopsakarā ar šīs direktīvas 6. apsvērumu un 4. un 5. pantu.

37. Taču jāatgādina, ka saskaņā ar pastāvīgo judikatūru ikviens valsts pasākums jomā, kura Savienības līmenī ir pilnībā saskaņota, ir jāizvērtē, ņemot vērā šā saskaņošanas pasākuma noteikumus, nevis primāro tiesību aktu noteikumus [13].

38. Šādos apstākļos es piedāvāju pirmo un otro prejudiciālo jautājumu samainīt vietām.

39. Pirmkārt, es izvērtēšu otro jautājumu, lai noskaidrotu, vai pamatlietā aplūkojamais tiesiskais regulējums faktiski ietilpst ar Direktīvu 2015/849 saskaņotajā jomā. To iemeslu dēļ, kurus norādīšu turpinājumā, šis nav tāds gadījums, jo, manā ieskatā, šis tiesiskais regulējums neietilpst šīs direktīvas piemērošanas jomā.

[13] Skat. spriedumu, 2019. gada 18. septembris, *VIPA* (C-222/18, EU:C:2019:751, 52. punkts un tajā minētā judikatūra).

40. Pēc tam, otrkārt, pirmo un trešo iesniedzējtiesas uzdoto jautājumu analizēšu vienīgi no primāro tiesību un pamattiesību skatpunkta.

41. Ar pirmo jautājumu iesniedzējtiesa lūdz Tiesu izvērtēt pamatlietā aplūkojamā tiesiskā regulējuma atbilstību noteikumiem par kapitāla un maksājumu aprites brīvību, kas nostiprināta LESD 63. pantā. Tā kā turpinājumā norādīto iemeslu dēļ šis valsts tiesiskais regulējums ir uzskatāms par šīs brīvības ierobežojumu, es izvērtēšu, vai to iespējams attaisnot ar kādu leģitīmu mērķi un – attiecīgā gadījumā – cik tas ir piemērots, lai nodrošinātu ar to iecerēto mērķu sasniegšanu, un vai tas ir samērīgs. Sekojot šai domu gaitai, es nonākšu pie trešajā prejudiciālajā jautājumā izvirzītās problemātikas izvērtēšanas. Proti, ar trešo jautājumu iesniedzējtiesa būtībā cenšas noskaidrot, vai Hartas 47. pants, kas garantē tiesības uz efektīvu tiesību aizsardzību tiesā, un tās 49. panta 3. punkts, kurā ir nostiprināts sodu samērīguma princips, pieļauj tādu sankciju tiesisko regulējumu kā ar *ZOPB* 5. pantu izveidotais, jo tas neatļaujot ne par pārkāpuma pastrādāšanas sodīšanu atbildīgajai valsts iestādei (jautājuma pirmā daļa, a) daļa), ne valsts tiesai, kurā iesniegta prasība par tās pieņemto lēmumu (jautājuma otrā daļa, b) daļa), individualizēt naudas sodu.

A. Pamatlietā aplūkojamā tiesiskā regulējuma izvērtējums, raugoties no Direktīvas 2015/849 noteikumu perspektīvas

42. Ar otro prejudiciālo jautājumu iesniedzējtiesa būtībā vēlas noskaidrot, vai atbilstoši Direktīvas 2015/849 2. panta 1. punkta 3) apakšpunkta e) punktam kopsakarā ar šīs direktīvas 6. apsvērumu un 4. un 5. pantu dalībvalsts ir tiesīga attiecībā uz visiem valsts teritorijā veiktajiem maksājumiem, kuru summa ir vienāda ar vai lielāka par noteiktu robežvērtību, aizliegt privātpersonām un uzņēmumiem maksāt skaidrā naudā un pieprasīt no šiem pēdējiem, lai tie veic pārskaitījumu vai iemaksu maksājumu kontā.

43. Iesniedzējtiesa vaicā Tiesai, kādā mērā Direktīva 2015/849 saskaņā ar tās 2. panta 1. punkta 3) apakšpunkta e) punktu ir piemērojama attiecībā uz maksājumiem, ko skaidrā naudā veic personas, kuras tirgojas ar precēm, vai citas personas šo personu vārdā, par summu 10 000 EUR vai vairāk. Turklāt šīs direktīvas 4. pantā ir paredzēts, ka šo piemērošanas jomu dalībvalstis ir tiesīgas attiecināt arī uz tām profesijām un uzņēmumu kategorijām, kas veic darbības, kuras var tikt izmantotas nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanai vai teroristu finansēšanai. Visbeidzot, minētās direktīvas 5. pantā ir noteikts, ka dalībvalstis ir arī tiesīgas šīs direktīvas piemērošanas jomā pieņemt stingrākus noteikumus, lai nepieļautu kriminālas darbības. Turklāt no Direktīvas 2015/849 6. apsvēruma izriet, ka dalībvalstīm "vajadzētu būt iespējai pieņemt zemākas robežvērtības, papildu vispārīgus ierobežojumus skaidras naudas izmantošanai un turpmākus stingrākus noteikumus".

44. Tātad jautājums, uz kuru Tiesai jāatbild, ir, vai pamatlietā aplūkojamo tiesisko regulējumu var uzskatīt par kādu no šiem noteikumiem.

45. Es tā neuzskatu, ņemot vērā mērķus, kādus Savienības likumdevējs tiecas sasniegt ar Direktīvu 2015/849, tās sistēmu un šīs direktīvas 2., 4. un 5. panta noteikumus, uz kuriem atsaucas iesniedzējtiesa.

46. Pirmām kārtām, attiecībā uz Direktīvas 2015/849 mērķiem – tā paredz novērst draudus, kas var ietekmēt finanšu sistēmas integritāti, pienācīgu darbību, reputāciju un stabilitāti un kas saistīti ar šīs sistēmas izmantošanu nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanai un teroristu

finansēšanai [14]. Šajā nolūkā šī direktīva saskaņo uzticamības pārbaudes un kontroles pasākumus, kas dalībvalstīm ir jāievieš attiecībā uz tiem profesionālo darbību veidiem, kuros pastāv vislielākais risks manipulācijām ar naudu, kas iegūta, izdarot smagus noziegumus, un pret naudas vai īpašuma uzkrāšanu teroristiskiem mērķiem. Lai gan nodokļu noziegumi saistībā ar tiešajiem un netiešajiem nodokļiem ir iekļauti to noziedzīgo darbību skaitā, kas ietilpst minētās direktīvas piemērošanas jomā [15], tas tā ir vienīgi ar nosacījumu, ka šie noziedzīgie nodarījumi ir sodāmi ar brīvības atņemšanu vai ieslodzījumu [16]. Līdz ar to Savienības likumdevējs tiecas novērst tādu nodokļu tiesiskā regulējuma pārkāpumu izdarīšanu, kas ir daudz smagāki nekā tie, kas saistīti ar ierobežojumu maksājumiem skaidrā naudā pārkāpšanu.

47. Pamatlietā aplūkojamais tiesiskais regulējums kā tāds ir vērsts uz to, lai cīnītos pret krāpšanu un izvairīšanos no nodokļu maksāšanas, pieprasot, lai maksājumi par summu 10 000 BGN (5113 EUR) vai vairāk tiktu veikti nevis skaidrā naudā, bet izmantojot pārskaitījumu vai iemaksu maksājumu kontā, tādējādi nodrošinot finanšu darījumu izsekojamību. Kā to savos apsvērumos norāda Bulgārijas valdība, *ZOPB* mērķis, kāds tas ir izklāstīts šā likuma projekta anotācijā, ir ierobežot ēnu ekonomiku un it īpaši situācijas, kad naudas plūsma netiek reģistrēta grāmatvedības dokumentos un tātad no tās netiek aprēķināti ne nodokļi, ne sociālās iemaksas. Šajā ziņā šī valdība norāda, ka *ZOPB* nav paredzēti nekādi pasākumi cīņai pret nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanu un teroristu finansēšanu. Tas neesot Direktīvas 2015/849 transponēšanas pasākums un neietverot nevienu norādi uz to, jo valsts tiesībās šī direktīva ir transponēta, pirmkārt, ar *zakon za merkite sreshtu izpiraneto na pari* (Likums par pasākumiem cīņai ar nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanu) [17] un, otrkārt, ar *zakon za merkite sreshtu finansiraneto na terorizma* (Likums par pasākumiem cīņai ar teroristu finansēšanu) [18].

48. Jāsecina, ka Savienības likumdevēja sasniedzamie mērķi Direktīvas 2015/849 ietvaros un Bulgārijas likumdevēja mērķi *ZOPB* ietvaros atšķiras ievērojami.

49. Otrām kārtām, attiecībā uz Direktīvas 2015/849 sistēmu – tā tiecas ieviest pasākumus, kuri, ņemot vērā ar šo direktīvu sasniedzamo mērķi, to rakstura un adresātu dēļ atšķiras no tiem pasākumiem, kādi ir ieviesti ar pamatlietā aplūkojamo valsts tiesisko regulējumu.

50. Atbilstoši šai direktīvai pieņemtie pasākumi balstās pieejā, kas ir dibināta uz nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanas un teroristu finansēšanas riskiem [19].

51. Attiecībā uz šo pasākumu raksturu – tos veido uzticamības pārbaudes, kontroles, informēšanas, deklarēšanas un dokumentu saglabāšanas pienākumi, kuru saturs un piemērojamība ir precīzi aprakstīti Direktīvas 2015/849 II līdz V nodaļā [20].

[14] Direktīvas 2015/849 1. pants un 5. apsvērums.

[15] Noziedzīgās darbības ir definētas Direktīvas 2015/849 3. panta 4) punktā.

[16] Skat. Direktīvas 2015/849 3. panta 4) punkta f) apakšpunktu, kā arī 11. apsvērumu.

[17] 2018. gada 27. marta *DV* Nr. 27.

[18] 2003. gada 18. februāra *DV* Nr. 16.

[19] Skat. Direktīvas 2015/849 23. un 30. apsvērumu, kā arī 1. pantu.

[20] Tādējādi Komisijai un dalībvalstīm ir pienākums identificēt, novērtēt un izprast nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanas un teroristu finansēšanas riskus tādā veidā, lai tos mazinātu un attiecīgā gadījumā iesaldētu, apķīlātu un konfiscētu noziedzīgi gūtos ieņēmumus. Šajā nolūkā dalībvalstīm ir jāpieprasa kredītiestādēm, pirmkārt, lai tās atbilstoši to riska novērtējumam veiktu klientu uzticamības pārbaudes pasākumus (II nodaļa), otrkārt, lai tās sniegtu informāciju par darījumu faktiskajiem veicējiem (III nodaļa) un, treškārt, lai tās ziņotu par aizdomīgiem finanšu darījumiem finanšu ziņu vākšanas vienībām, kuras dalībvalstīm ir īpašs pienākums izveidot (IV nodaļa). Lai nodrošinātu šo pienākumu ievērošanu, Savienības likumdevējs kompetentajām valsts iestādēm atzīst pastiprinātas uzraudzības un kontroles pilnvaras attiecībā uz kredītiestādēm, turklāt dalībvalstīm ir jāparedz sankcijas minēto pienākumu neizpildes gadījumiem.

52. Savukārt *ZOPB* ir tikai reglamentēta fizisko vai juridisko personu maksāšanas metožu izmantošana valsts teritorijā. Neviens no šajā direktīvā paredzētajiem pasākumiem neprasa, lai dalībvalstis normatīvi regulētu maksāšanas metožu izmantošanu to teritorijā. Lai gan ir tiesa, ka saskaņā ar minētās direktīvas 5. pantu dalībvalstis, "lai nepieļautu nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanu un teroristu finansēšanu [..], var pieņemt vai paturēt spēkā stingrākus noteikumus", tas ir stingri atļauts tikai Savienības likumdevēja šajā tiesību normā tieši norādītajā "šīs direktīvas darbības jomā" un "ievērojot Savienības tiesību aktus". Taču manis norādīto iemeslu dēļ tāds tiesiskais regulējums kā pamatlietā aplūkojamais, kurā ir paredzēts vispārējs maksājumu skaidrā naudā ierobežojums valsts teritorijā, lai cīnītos pret krāpšanu un izvairīšanos no nodokļu maksāšanas, neietilpst ar Direktīvu 2015/849 reglamentētajā jomā.

53. Pašlaik – attiecībā uz šo divu tiesisko regulējumu *ratione personae* piemērošanas jomu – pamatlietā aplūkojamais valsts tiesiskais regulējums ir piemērojams attiecībā uz ikvienu fizisko vai juridisko personu neatkarīgi no statusa, kādā tā veic maksājumu, kā arī no darījuma, ar ko tas ir saistīts, esamības un attiecīgā gadījumā – rakstura.

54. Taču jākonstatē, ka ar Direktīvu 2015/849 ieviestie uzticamības pārbaudes, kontroles, informēšanas, deklarēšanas un dokumentu saglabāšanas pasākumi ir attiecināmi uz ierobežotu subjektu loku, kas ir identificējami vai nu pēc tā, kādā mērā pastāv risks, ka tie ir iesaistīti nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanā un teroristu finansēšanā, vai pēc tā, cik šādam riskam ir pakļauti to darījumi. Ir tiesa, ka šajā lokā šīs direktīvas 2. panta 1. punkta 3) apakšpunkta e) punktā figurē "citas personas, kas tirgojas ar precēm, tiktāl, ciktāl maksājumi tiek veikti vai saņemti skaidrā naudā EUR 10 000 apmērā vai vairāk". Tāpat ir tiesa, ka minētās direktīvas 6. apsvērumā Savienības likumdevējs norāda, ka "dalībvalstīm vajadzētu būt iespējai pieņemt zemākas robežvērtības, papildu vispārīgus ierobežojumus skaidras naudas izmantošanai un turpmākus stingrākus noteikumus". Tomēr tādu tiesisko regulējumu kā pamatlietā aplūkojamais šī pēdējā piebilde nevar iekļaut Direktīvas 2015/849 piemērošanas jomā gan tāpēc, ka tā ir neprecīza, gan tāpēc, ka direktīvas apsvērumos ietvertajiem noteikumiem nav saistoša spēka.

55. Turklāt, lai gan Direktīvas 2015/849 4. pantā Savienības likumdevējs atļauj dalībvalstīm paplašināt tās piemērošanas jomu, tas ir pieļaujams vienīgi – uz ko šajā pantā ir tieši norādīts –, ciktāl šāda paplašināšana ir saderīga ar riskos balstīto pieeju un ciktāl tā tiek attiecināta uz profesionāļiem un uzņēmumu kategorijām, "kas veic darbības, kuras ir īpaši piemērotas nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanai vai teroristu finansēšanai". Citiem vārdiem sakot, šī tiesību norma atļauj dalībvalstij noteikt uzticamības pārbaudes un kontroles pasākumus plašākai uzņēmumu kategorijai, balstoties uz tās pašas risku analīzi, ko tā var veikt saskaņā ar šīs direktīvas 7. pantu, bet, manā ieskatā, tā neļauj pamatot tādu tiesisko regulējumu kā pamatlietā aplūkojamais, kas, attiecinot to uz pilnīgi visām fiziskajām un juridiskajām personām, reglamentē maksāšanas metožu izmantošanu valsts teritorijā, lai cīnītos pret krāpšanu un izvairīšanos no nodokļu maksāšanas.

56. Ņemot vērā šos apstākļus, es līdz ar to secinu, ka tāds valsts tiesiskais regulējums kā pamatlietā aplūkojamais, kas nolūkā apkarot krāpšanu un izvairīšanos no nodokļu maksāšanas fiziskajām un juridiskajām personām valsts teritorijā aizliedz veikt maksājumu skaidrā naudā, ja tā summa ir vienāda ar vai lielāka par noteiktu robežvērtību, un pieprasa šīm personām veikt pārskaitījumu vai iemaksu maksājumu kontā, neietilpst Direktīvas 2015/849 piemērošanas jomā.

57. Tā kā Savienības tiesībās pašlaik nav tiesību aktu, kas paredzētu nosacījumus un kārtību, kādā tādas ārpus eurozonas esošas dalībvalstis kā Bulgārijas Republika var ierobežot maksājumus skaidrā naudā valsts teritorijā [21], attiecīgais valsts tiesiskais regulējums ir izvērtējams vienīgi no primāro tiesību un it īpaši no noteikumu par aprites brīvībām skatpunkta.

B. Pamatlietā aplūkojamā valsts tiesiskā regulējuma izvērtējums, raugoties no LESD 63. panta skatpunkta

58. Ar pirmo prejudiciālo jautājumu iesniedzējtiesa būtībā vaicā Tiesai, vai LESD 63. pants ir jāinterpretē tādējādi, ka tas nepieļauj tādu valsts tiesisko regulējumu, kas valsts teritorijā aizliedz veikt maksājumu skaidrā naudā, ja tā summa ir vienāda ar vai lielāka par noteiktu robežvērtību, un kas šajā ziņā pieprasa izmantot pārskaitījumu vai iemaksu maksājumu kontā, tostarp gadījumos, kad ir runa par dividenžu izmaksu no sabiedrības.

59. Nepastāvot kopīgiem vai saskaņotiem noteikumiem, tādas ārpus eurozonas esošas dalībvalstis kā Bulgārijas Republika ir tiesīgas brīvi ierobežot maksājumus skaidrā naudā savā teritorijā. Tomēr tām tāpat kā ikvienai citai dalībvalstij ir jāievēro iekšējā tirgus noteikumi un it īpaši Līgumu noteikumi par aprites brīvībām [22].

60. Pamatlietas kontekstā ir jānovērtē valsts tiesiskā regulējuma atbilstība iepretim tieši aizskartajai aprites brīvībai [23].

61. Aplūkojamajā gadījumā konkrēto tiesisko regulējumu kompetentās valsts iestādes ir piemērojušas situācijā, kad tiek izmaksātas dividendes, kuras no noteikumu par kapitāla brīvu apriti viedokļa saskaņā ar pastāvīgo judikatūru ir uzskatāmas par ienākumiem no aptvertā kapitāla [24]. Līdz ar to iesaku Tiesai savu analīzi veikt, ņemot vērā LESD 63. pantā izklāstītos noteikumus par kapitāla un maksājumu aprites brīvību.

62. Kā to arī Tiesai lūdz iesniedzējtiesa, tātad ir jānoskaidro, vai aplūkojamais tiesiskais regulējums ir jāanalizē kā kapitāla un maksājumu brīvības ierobežojums LESD 63. panta izpratnē un – attiecīgā gadījumā – vai tāds ierobežojums var tikt attaisnots.

1. Par kapitāla un maksājumu aprites brīvības ierobežojuma esamību

63. Saskaņā ar LESD 63. pantu ir aizliegti visi kapitāla un maksājumu aprites brīvības ierobežojumi starp dalībvalstīm, kā arī dalībvalstīm un trešām valstīm.

64. Kā tas izriet no šīs tiesību normas formulējuma, tās pārkāpšanas priekšnoteikums ir gan tāda kapitāla un maksājumu esamība, kuriem ir pārrobežu raksturs, gan attiecībā uz šiem pēdējiem noteikta ierobežojuma esamība.

65. Pirmām kārtām, uzskatu, ka pamatlietā aplūkojamais tiesiskais regulējums var skart kapitālu un maksājumus ar pārrobežu raksturu tā vispārējā rakstura dēļ.

[21] Skat. Ziņojumu par ierobežojumiem skaidras naudas apritei (2.2.1. punkts).

[22] Pēc analoģijas skat. spriedumu, 2018. gada 22. novembris, *Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank* (C-625/17, EU:C:2018:939, 27. punkts un tajā minētā judikatūra).

[23] Skat. spriedumu, 2017. gada 7. septembris, *Eqiom* un *Enka* (C-6/16, EU:C:2017:641, 44. punkts, kā arī tajā minētā judikatūra).

[24] Šajā nozīmē skat. spriedumu, 2000. gada 6. jūnijs, *Verkooijen* (C-35/98, EU:C:2000:294, 26. un nākamie punkti), kurā Tiesa nosprieda, ka tāds darījums ir nesaraujami saistīts ar kapitāla kustību.

66. Protams, kā to savos apsvērumos norāda Bulgārijas un Čehijas valdības, pamatlietā aplūkojamais tiesiskais regulējums vienīgi nosaka maksāšanas metodes valsts teritorijā. Tomēr vēršu uzmanību uz to, ka šis tiesiskais regulējums ir piemērojams visām fiziskajām un juridiskajām personām, kuras veic maksājumus šajā teritorijā, neatkarīgi no to valstspiederības, dzīvesvietas fizisko personu gadījumā vai juridiskās adreses juridisko personu gadījumā vai arī no statusa, kādā šīs pēdējās darbojas. Līdz ar to minētais tiesiskais regulējums ir piemērojams pat tādā gadījumā, kad maksājumu veic fiziskā vai juridiskā persona, kuras dzīvesvieta vai reģistrācijas vieta atrodas kādā citā dalībvalstī, kas nav Bulgārija, vai kad maksājums tiek veikts šādu personu vārdā saistībā ar, piemēram, pārrobežu pakalpojumu sniegšanu.

67. Turklāt *ZOPB* 3. pants attiecas uz maksājumiem, kas tiek veikti gan Bulgārijas levās, gan ārvalstu valūtās, un ir piemērojams neatkarīgi no darījuma, ar kuru maksājums ir saistīts, veida un rakstura [25]. Tā – atbilstoši norādījumiem par *ZOPB* piemērošanu [26] šis tiesiskais regulējums konkrētajā gadījumā ir ticis piemērots attiecībā uz dividenžu izmaksu no valsts teritorijā likumīgi reģistrētas sabiedrības tās vienīgajam dalībniekam, kurš aplūkojamajā gadījumā ir Grieķijas pilsonis. Man nešķiet, ka ir iespējams apšaubīt to, ka dividenžu izmaksa skaidrā naudā no Bulgārijā reģistrēta uzņēmuma tā dalībniekam, kurš ir citas dalībvalsts pilsonis, ir uzskatāma par kapitāla un maksājumu apriti ar pārrobežu dimensiju LESD 63. panta izpratnē [27].

68. Otrām kārtām, manā ieskatā, nav noliedzams, ka aplūkojamais valsts tiesiskais regulējums ir uzskatāms par kapitāla un maksājumu aprites brīvības ierobežojumu, un tas tā ir, neraugoties uz to, ka nepastāv diskriminācija atkarībā no attiecīgo fizisko vai juridisko personu valstspiederības.

69. Proti, tiesiskais regulējums, kas vispārēji reglamentē maksāšanas metožu izmantošanu, aizliedzot privātpersonām un uzņēmumiem veikt maksājumu skaidrā naudā, ja tā summa ir 10 000 BGN (5113 EUR) vai vairāk, un šajā nolūkā pieprasot, lai tiek izmantotas likumdevēja noteiktās maksāšanas metodes, pretējā gadījumā piedraudot ar sodu, kā tāds ierobežo kapitāla un maksājumu aprites brīvību.

70. Pirmkārt, norādāms, ka monētu un banknošu kā likumīgo maksāšanas līdzekļu statuss principā nozīmē maksājumu skaidrā naudā obligātu pieņemšanu. Tādējādi monētu un banknošu izmantošana ir atzīstama par pasākumu, kuru brīvi var izvēlēties ikviena persona, kurai pastāv kāds maksāšanas pienākums.

71. Atbilstoši Komisijas Ieteikumam (2010. gada 22. marts) par euro banknošu un monētu likumīgā maksāšanas līdzekļa statusa darbības jomu un ietekmi [28] eurozonā šis likumīgā maksāšanas līdzekļa statuss gadījumā, ja pastāv maksāšanas pienākums, nozīmē, ka kreditors nevar atteikties pieņemt maksājumu skaidrā naudā un ka debitors var izpildīt šo pienākumu, samaksājot euro banknotēs un monētās [29]. Komisija secīgi norāda, ka "euro banknotes un monētas jāpieņem kā maksāšanas līdzekl[is] mazumtirdzniecības darījumos" [30].

[25] Norādījumu par *ZOPB* piemērošanu III daļas 1. punktā ir precizēts, ka *ZOPB* reglamentē ierobežojumu attiecībā uz visiem maksājumiem civiltiesiskajās un saimnieciskajās attiecībās valsts teritorijā tādējādi, ka transakciju, līgumu vai darījumu veidam principā nav nozīmes no likuma tvēruma viedokļa un nozīme ir vienīgi tiesību aktos paredzētā, nosakāmā vai veiktā maksājuma summai.

[26] Skat. šo norādījumu IV daļas 6. punktu.

[27] Ja vien nekļūdos, no iesniedzējtiesas Tiesai iesniegtajiem lietas materiāliem nav iespējams noskaidrot KS dzīvesvietu.

[28] OV 2010, L 83, 70. lpp.

[29] Šā ieteikuma 1. punkta a) un c) apakšpunkts.

[30] Šā ieteikuma 2. punkts.

72. Šajā ziņā saskaņā ar ECB 2016. gadā veikta pētījuma secinājumiem [31] transakcijas skaidrā naudā joprojām ir vispieejamākā un arī visizplatītākā maksāšanas metode, it īpaši atsevišķās ekonomikas nozarēs un mazo un vidējo uzņēmumu darbā [32]. Eurozonā aptuveni 79 % maksājumu tirdzniecības vietās bija veikti skaidrā naudā, savukārt aptuveni 19 % tika veikti ar bankas kartēm un aptuveni 2 % ar citām maksāšanas metodēm. Pēc absolūtās vērtības maksājumu skaidrā naudā tirgus daļa bija tuvu 54 %, savukārt bankas kartēm tā bija 39 % un citiem maksāšanas instrumentiem – aptuveni 7 % [33]. Saskaņā ar šo pētījumu 10 % analizēto transakciju skaidrā naudā bija saistītas ar precēm vai pakalpojumiem vērtībā virs 100 EUR [34].

73. Otrkārt, tāds valsts tiesiskais regulējums kā pamatlietā aplūkojamais ne vien izslēdz maksājumus skaidrā naudā, kā arī citas likumīgas maksāšanas metodes kā, piemēram, bankas karti, bet arī uzliek privātpersonām un uzņēmumiem pienākumu veikt pārskaitījumu vai iemaksu maksājumu kontā.

74. Jāsecina, ka Bulgārijas likumdevēja izvēlētais maksāšanas risinājumu spektrs nav plašs un it īpaši pieprasa privātpersonai, lai tai būtu bankas konts un lai tā maksātu, izmantojot šo kontu. Taču augšējā robeža 10 000 BGN (5113 EUR) pati par sevi neizslēdz, ka tā vietā, lai veiktu pārskaitījumu, šī persona varētu dot priekšroku tādas summas maksāšanai skaidrā naudā vai ar bankas karti steidzamības, ērtību vai bezmaksas apsvērumu dēļ. Tādējādi aplūkojamais valsts tiesiskais regulējums man šķiet tāds, kas, piemēram, pierobežas zonā dzīvojošu privātpersonu attur doties uz kaimiņu dalībvalsti, lai iegādātos preces no komersantiem vai izmantotu pakalpojumu sniedzējus, kuri apmaksas nolūkos prasītu izmantot pārskaitījumu vai iemaksu maksājumu kontā.

75. Līdzīgi, raugoties no sabiedrības skatpunkta, jāatgādina, ka saskaņā ar akcionāru vai dalībnieku līgumu slēgšanas brīvību tie principā ir tiesīgi brīvi noteikt dividenžu izmaksas metodes un it īpaši to formu. Taču tāda tiesību norma kā *ZOPB* 3. pants ierobežo šo pēdējo brīvību izmaksāt šīs dividendes skaidrā naudā, pretējā gadījumā pakļaujot sabiedrību īpaši bargam sodam.

76. Ir neapstrīdami, ka bankas pārskaitījumam ir noteiktas priekšrocības pārrobežu maksājumu gadījumos, jo tas tostarp ļauj privātpersonām un sabiedrībām izvairīties no ievērojamu skaidras naudas summu pārvadāšanas. Tas gan nekā nemaina to, ka šiem maksājumu darījumiem var tikt piemērotas dažādas bankas komisijas maksas. Kaut gan Bulgārijas Republika pašlaik ir Vienotās euro maksājumu telpas (*Single Euro Payments Area*, turpmāk tekstā – "*SEPA*") [35] dalībvalsts, atgādināšu, ka tā nav eurozonas dalībvalsts. Šādos apstākļos tādas *SEPA* ietvaros paredzētās priekšrocības kā pārrobežu pārskaitījuma izpilde vienas darbdienas laikā, skaitot no brīža, kad maksātāja banka saņēmusi maksājuma uzdevumu, vai arī konkurējošu cenu piemērošana ir attiecināma tikai uz euro denominētiem maksājumiem. Tātad attiecībā uz Bulgārijas levās denominētiem maksājumiem joprojām ir piemērojams Bulgārijas tiesiskais regulējums par izmaksām, kas saistītas ar pārrobežu pārskaitījumiem. Tā – ir pamatoti uzskatīt, ka aplūkojamais

[31] Apkopoti ECB ziņojumā *The use of cash by households in the euro area*, pieejams interneta vietnē: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op201.en.pdf.

[32] Skat. Ziņojuma par ierobežojumiem skaidras naudas apritei 4. punktu, kurā arī ir norādīts, ka "skaidra nauda joprojām ir galvenais norēķinu līdzeklis eurozonā un vēl aizvien veido nozīmīgu vērtības uzkrājumu" (2.1. punkts, kurā ir atsauce uz ECB ziņojumu *The use of cash by households in the euro area*).

[33] Skat. ECB ziņojumu *The use of cash by households in the euro area*, 19. lpp.

[34] Skat. ECB ziņojumu *The use of cash by households in the euro area*, 25. lpp.

[35] Skat. Eiropas Parlamenta un Padomes Regulu (ES) Nr. 260/2012 (2012. gada 14. marts), ar ko nosaka tehniskās un darbības prasības kredīta pārvedumiem un tiešā debeta maksājumiem euro un groza Regulu (EK) Nr. 924/2009 (OV 2012, L 94, 22. lpp.), kas grozīta ar Regulu Nr. 248/2014 (2014. gada 26. februāris) (OV 2014, L 84, 1. lpp.). Kā Tiesa to norādījusi 2019. gada 5. septembra spriedumā *Verein für Konsumenteninformation* (C-28/18, EU:C:2019:673, 18. punkts), *SEPA* mērķis ir ieviest kopīgus maksājumu pakalpojumus euro denominētiem maksājumiem visā Savienībā, aizstājot iekšzemes maksājumu pakalpojumus.

tiesiskais regulējums tātad smagi apgrūtinās sadalītās dividendes tiem akcionāriem vai dalībniekiem, kuriem valsts teritorijā nav bankas konta, ar papildu izmaksām par valsts valūtā denominēta pārrobežu pārskaitījuma izpildi.

77. Ņemot vērā šos apstākļus, tāds valsts tiesiskais regulējums kā pamatlietā aplūkojamais man tātad šķiet tāds, kas ierobežo LESD 63. pantā garantēto kapitāla un maksājumu aprites brīvību.

78. Tomēr no pastāvīgās judikatūras izriet, ka tāds ierobežojums var būt saderīgs ar šo pantu, ja tas ir pamatots ar leģitīmu mērķi vai primāriem vispārējo interešu apsvērumiem un – ja tas tā ir – ja tas ir piemērots izvirzītā mērķa sasniegšanai, ja tas nepārsniedz šā mērķa sasniegšanai vajadzīgo un ja tas atbilst pamattiesībām [36], –un tas tagad arī ir jāpārbauda.

79. Lūk, kādus dažus precizējumus šajā nolūkā varu sniegt attiecībā uz šo nosacījumu izpildi pamatlietā, jo tas ir iesniedzējtiesas uzdevums veikt šajā ziņā nepieciešamās pārbaudes.

2. Ierobežojuma attaisnojums

80. No LESD 65. panta 1. punkta b) apakšpunkta formulējuma [37], kā arī no Tiesas judikatūras izriet, ka nepieciešamība novērst krāpšanu un izvairīšanos no nodokļu maksāšanas ir uzskatāma par leģitīmu iemeslu, kas var attaisnot kapitāla brīvas aprites ierobežojumu.

81. Tādējādi 2020. gada 30. aprīļa spriedumā *Société Générale* [38] Tiesa nosprieda, ka nepieciešamība nodrošināt nodokļa efektīvu iekasēšanu ir leģitīms mērķis, ar ko var attaisnot pamatbrīvību ierobežojumu. Saskaņā ar Tiesas norādīto dalībvalstij tādējādi ir atļauts piemērot pasākumus, kas ļauj skaidri un precīzi pārbaudīt maksājamā nodokļa summu, tomēr vienīgi ar nosacījumu, ka šie pasākumi ir piemēroti, lai nodrošinātu izvirzītā mērķa sasniegšanu un nepārsniegtu to, kas ir nepieciešams tā sasniegšanai [39].

82. Arī 2019. gada 26. februāra spriedumā X (Trešās valstīs reģistrētas starpnieksabiedrības) [40] Tiesa nosprieda, ka valsts pasākums, kas ierobežo kapitāla aprites brīvību, var būt attaisnojams ar nepieciešamību novērst krāpšanu un izvairīšanos no nodokļu maksāšanas, ja tas specifiski attiecas uz pilnīgi mākslīgām struktūrām bez reālas saimnieciskās darbības, kas izveidotas ar mērķi izvairīties no parasti maksājamā nodokļa par gūto peļņu saistībā ar veiktajām darbībām attiecīgās dalībvalsts teritorijā [41].

83. Aplūkojamajā gadījumā *ZOPB* 3. panta noteikumiem ir jāļauj nodrošināt cīņu pret ēnu ekonomiku, garantējot nodokļa un sociālo iemaksu iekasēšanu, izmantojot finanšu darījumu izsekojamību. Kā to savos apsvērumos paskaidro un ar piemēriem pamato Bulgārijas

[36] Skat. spriedumu, 2019. gada 26. februāris, X (Trešās valstīs reģistrētas starpnieksabiedrības) (C-135/17, EU:C:2019:136, 70. punkts un tajā minētā judikatūra). Skat. arī spriedumu, 2019. gada 8. maijs, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, 64. punkts un tajā minētā judikatūra).

[37] LESD 65. panta 1. punkta b) apakšpunktā ir noteikts, ka LESD 63. pants neierobežo dalībvalstu tiesības "veikt visus vajadzīgos pasākumus, lai novērstu attiecīgās valsts normatīvo aktu pārkāpumus, jo īpaši nodokļu jomā un finanšu iestāžu konsultatīvās uzraudzības jomā, vai noteikt procedūras, kā pārvaldes vai statistikas informācijas vajadzībām deklarēt kapitāla apriti, vai arī veikt pasākumus, ko pamato sabiedriskās kārtības vai sabiedriskās drošības intereses".

[38] C-565/18, EU:C:2020:318.

[39] Skat. spriedumu, 2020. gada 30. aprīlis, *Société Générale* (C-565/18, EU:C:2020:318, 38. punkts un tajā minētā judikatūra). Skat. arī spriedumu, 1995. gada 23. februāris, *Bordessa* u.c. (C-358/93 un C-416/93, EU:C:1995:54, 19.–21. punkts).

[40] C-135/17, EU:C:2019:136.

[41] Skat. spriedumu, 2019. gada 26. februāris, X (Trešās valstīs reģistrētas starpnieksabiedrības) (C-135/17, EU:C:2019:136, 73. punkts un tajā minētā judikatūra).

Republika [42], šis tiesiskais regulējums it īpaši ir vērsts uz to, lai apkarotu izvairīšanās no nodokļu maksāšanas gadījumus, sašaurinot situācijas, kurās būtiska apmēra līdzekļi netiek reģistrēti grāmatvedības dokumentos, tādējādi izvairoties no maksājamā iedzīvotāju ienākuma nodokļa un uzņēmumu ienākuma nodokļa nomaksas, kā arī obligāto sociālo iemaksu veikšanas. Bulgārijas valdība min gadījumus, kad sabiedrības finanšu pārskati tiek falsificēti, lai maldinātu valsts ieņēmumu dienesta struktūras, vai arī gadījumus, kad atalgojums tiek mākslīgi samazināts, lai tādu to deklarētu par sociālo iemaksu iekasēšanu atbildīgajiem dienestiem. Pienākumam veikt dividenžu izmaksu, izmantojot bankas pārskaitījumu vai iemaksu maksājumu kontā, tādējādi būtu jāļauj izvairīties no dividenžu "slēptas" izmaksas un tādējādi jānodrošina, ka šīs pēdējās ar nodokli tiek apliktas tikai vienu reizi un atbilstošajā nodokļu teritorijā.

84. Ņemot vērā šos apstākļus, uzskatu, ka pamatlietā aplūkojamo valsts tiesisko regulējumu ir iespējams attaisnot ar leģitīmu mērķi, kas izpaužas kā cīņa pret krāpšanu un izvairīšanos no nodokļu maksāšanas.

85. Tagad ir būtiski noskaidrot, vai šis tiesiskais regulējums ir piemērots, lai nodrošinātu izvirzītā mērķa sasniegšanu, un vai tas nepārsniedz to, kas ir nepieciešams tā sasniegšanai.

3. Pamatlietā aplūkojamā valsts tiesiskā regulējuma spēja sasniegt ar to izvirzītos mērķus

86. Atgādināšu, ka saskaņā ar pastāvīgo judikatūru valsts tiesiskais regulējums ir piemērots, lai nodrošinātu izvirzītā mērķa sasniegšanu, vienīgi tad, ja tas patiešām atbilst rūpēm šo mērķi sasniegt saskanīgā un sistemātiskā veidā [43].

87. Tā kā pašlaik nepastāv vienprātība par to, vai maksājumu skaidrā naudā ierobežojumi patiesi ietekmē krāpšanas un izvairīšanās no nodokļu maksāšanas apmērus [44], uzsvēršu, ka šeit jautājums nav par to, vai Bulgārijas tiesiskais regulējums ļauj izskaust šīs parādības, kuru cēloņi un raksturs gan ir mainīgi, bet gan par to, vai šis tiesiskais regulējums ir piemērots, lai šīs parādības apkarotu. Manā ieskatā, vairāki apstākļi norāda uz to, ka aplūkojamais tiesiskais regulējums ir izveidots tāds, lai pret krāpšanu un izvairīšanos no nodokļu maksāšanas cīnītos saskaņoti un sistemātiski atbilstoši Tiesas judikatūrai.

88. Pirmām kārtām, attiecībā uz šā tiesiskā regulējuma piemērošanas jomu – tas ļauj identificēt krāpšanu nodokļu jomā un – attiecīgā gadījumā – visplašākajā iespējamā mērā sodīt par to. Atgādinu, ka, neskarot *ZOPB* 2. pantā paredzētos izņēmumus, minētais tiesiskais regulējums ir

[42] Bulgārijas valdības norādītais pamatojums tās apsvērumu 53. un nākamajos punktos ir identisks tam, kādu tā norādījusi ECB savā lūgumā sniegt atzinumu (skat. šo secinājumu 5. zemsvītras piezīmi).

[43] Skat. spriedumus, 2013. gada 25. aprīlis, *Jyske Bank Gibraltar* (C-212/11, EU:C:2013:270, 66. punkts un tajā minētā judikatūra), kā arī 2018. gada 19. decembris, *Stanley International Betting* un *Stanleybet Malta* (C-375/17, EU:C:2018:1026, 51. punkts un tajā minētā judikatūra).

[44] Ziņojumā par ierobežojumiem skaidras naudas apritei Komisija norāda, ka tādiem ierobežojumiem būtu tikai neliela ietekme uz krāpšanu nodokļu jomā (5.2. punkts), jo, pirmkārt, tā esot atkarīga arī no citiem sociāliem, ekonomiskiem un politiskiem faktoriem, otrkārt, nozīmīga daļa no krāpšanas nodokļu jomā lielā mērā notiekot, nevis izmantojot darījumus skaidrā naudā, bet gan veidojot sarežģītas juridiskas struktūras un darījumus, kas bieži ir ar starptautisku raksturu, un, treškārt, maksājumu skaidrā naudā ierobežošana nebūtu viennozīmīgi atturoša. Savukārt 2019. gada 26. marta Rezolūcijā par finanšu noziegumiem, izvairīšanos no nodokļu maksāšanas un nodokļu apiešanu (2018/2121/(INI), 13. punkts) Eiropas Parlaments ir atzinis, ka, "neraugoties uz ieguvumiem, piemēram, pieejamību un ātrumu, skaidras naudas darījumi joprojām ir saistīti ar augstu nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un izvairīšanās no nodokļu maksāšanas, tostarp krāpšanas [pievienotās vērtības nodokļa (PVN)] jomā, risku". Tikmēr atzinumā par "Priekšlikumu Eiropas Parlamenta un Padomes regulai par naudas līdzekļu pārskaitījumiem pievienoto informāciju" un par "Priekšlikumu Eiropas Parlamenta un Padomes direktīvai par to, lai nepieļautu finanšu sistēmas izmantošanu nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanai un teroristu finansēšanai" (OV 2013, C 271, 31. lpp., 4.3. punkts) Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komiteja jau iepriekš uzsvērusi, ka maksājumi skaidrā naudā tiek uzskatīti par ēnu ekonomikas veicinātāju un ka citas maksāšanas metodes no fiskālā un ekonomikas viedokļa ir pārskatāmākas un sabiedrībai kopumā ekonomiski izdevīgākas, ērtākas, drošākas un inovatīvākas.

vienādi piemērojams visām personām un uzņēmumiem, kuri valsts teritorijā veic maksājumus par summu 10 000 BGN (5113 EUR) vai vairāk. Tātad vienādiem pienākumiem ir pakļauti visi tirgus dalībnieki un ekonomikas nozares neatkarīgi no transakcijas, ar kuru ir saistīts maksājums, rakstura un mērķa.

89. Turklāt norādāms, ka augšējā robeža 10 000 BGN (5113 EUR) ir piemērojama gan tad, ja transakcija tiek veikta vienā reizē, gan tad, ja tā notiek vairākos saistītos darījumos, un tas ļauj identificēt tādu personu rīcību, kuras cenšas apiet piemērojamo tiesisko regulējumu, sadalot maksājamās summas samaksu tik reizēs, cik nepieciešams, lai tā neietilptu *ZOPB* piemērošanas jomā. Atgādināšu arī, ka pamatlietā *Ecotex* ir izmaksājusi dividendes no uzņēmuma par kopsummu 100 000 BGN (51 130 EUR), no kuras 95 000 BGN (aptuveni 48 573,50 EUR) tika izmaksāti skaidrā naudā deviņās daļās pa 10 000 BGN (5113 EUR) un vienā daļā – 5000 BGN (2556,50 EUR).

90. Otrām kārtām, attiecībā uz aplūkojamajā tiesiskajā regulējumā paredzētajiem maksāšanas noteikumiem gadījumos, kad ir iesaistīta summa 10 000 BGN (5113 EUR) vai vairāk, – tie ļauj efektīvi nodrošināt transakciju identificēšanu un nodokļu tiesību aktu piemērošanu.

91. Proti, Bulgārijas likumdevējs pieprasa izmantot tādas maksāšanas metodes, kas nodrošina finanšu darījumu izsekojamību [45].

92. Pirmkārt, bankas pārskaitījums un iemaksa maksājumu kontā ļauj panākt, ka finanšu transakcijas nav anonīmas, un nodrošināt to izsekojamību iegrāmatošanas nolūkos un lai valsts nodokļu dienesti tās varētu aplikt ar nodokļiem, kas tā nav saistībā ar maksājumiem skaidrā naudā, kuri neļauj noskaidrot transakcijas parametrus (puses, summa, mērķis, datums). Šajā ziņā Bulgārijas valdība norāda, ka bankas pārskaitījums un iemaksa maksājumu kontā tiek atbalstīti ar likumu, jo tie ir kontrolējami un var tikt identificēti un analizēti nodokļu kontroles nolūkos, vienlaikus neliedzot un nekavējot maksājuma darījuma izpildi, ņemot vērā to transakciju ātrumu un ērtumu, kuras tiek veiktas, izmantojot Bulgārijas banku sistēmu.

93. Otrkārt, lai gan no Bulgārijas likumdevēja izveidotā mehānisma tas ir izslēdzis citas maksāšanas metodes, piemēram, maksājumus ar čeku un bankas karti, šī izvēle var būt pamatota, ņemot vērā ļoti augsto procentuālo krāpniecības daļu, kas koncentrējas šajās divās maksāšanas metodēs [46].

94. Šajā kontekstā ar aplūkojamo tiesisko regulējumu izveidotais mehānisms šķiet tāds, kas dod ieguldījumu cīņā pret krāpšanu un izvairīšanos no nodokļu maksāšanas.

95. Tomēr patiesi sasniegt šo mērķi tāds tiesiskais regulējums var vienīgi tad, ja var tikt ievērotas tajā noteiktās prasības.

[45] Šajā ziņā skat. Savienības likumdevēja ieviestos noteikumus Eiropas Parlamenta un Padomes Regulā (ES) 2015/847 (2015. gada 20. maijs) par līdzekļu pārvedumiem pievienoto informāciju un ar ko atceļ Regulu (EK) Nr. 1781/2006 (OV 2015, L 141, 1. lpp.). Saskaņā ar *Observatoire de la sécurité des moyens de paiement de la Banque de France* ikgadējo ziņojumu par 2018. gadu (pieejams interneta vietnē: https://www.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/819172_osmp2018_web_3.pdf) Francijā pārskaitījums joprojām ir vismazāk krāpnieciskā bezskaidras naudas norēķinu metode, kaut gan ar to tiek pārvietotas visnozīmīgākās summas (35. lpp.).

[46] Saskaņā ar *Observatoire de la sécurité des moyens de paiement de la Banque de France* ikgadējo ziņojumu par 2018. gadu (skat. iepriekšējo zemsvītras piezīmi) čeks ir viskrāpnieciskākā maksāšanas metode pēc maksājumu kartes, kaut gan tas tiek izmantots krietni mazāk (šī ziņojuma 33. lpp., kā arī 19. un 48. lpp.).

96. Taču maksājumu skaidrā naudā aizliegšana un pieprasīšana izmantot bankas pārskaitījumu vai iemaksu maksājumu kontā, lai apkarotu krāpšanu un izvairīšanos no nodokļu maksāšanas, pieprasa, ka privātpersonu rīcībā ir vai tām tiek nodrošināts bankas konts [47]. Jākonstatē, ka atsevišķām personām banku pakalpojumi nav pieejami vai tās nevēlas tos izmantot [48]. Šajā jautājumā varu tikai piekrist ģenerāladvokāta Dž. Pitrucellas [*G. Pitruzzella*] apsvērumiem viņa secinājumos apvienotajās lietās *Dietrich* un *Häring* [49]. Vispirms – norādot, ka Direktīvā 2014/92 [50] ir atzītas ikvienas Savienībā likumīgi dzīvojošas personas tiesības atvērt maksājumu kontu ar pamatfunkcijām (kontu, kurā ir jābūt tādiem maksājumu izpildes pakalpojumiem kā pārskaitījumi un tiešā debeta maksājumi Eiropas Savienības iekšienē) un ka tā veicina neaizsargāto patērētāju, kuriem nav bankas konta, piedalīšanos banku pakalpojumu mazumtirdzniecības tirgū, ģenerāladvokāts Dž. Pitrucella atsaucas uz neseniem datiem, kas liecina, ka to cilvēku skaits, kuriem finanšu pamatpakalpojumi joprojām nav pieejami, Eiropas Savienībā un eurozonā, lai gan viņi ir mazākumā, skaitliski nav maznozīmīgs.

97. Šādos apstākļos man šķiet būtiski, lai iesniedzējtiesa pārliecinātos, ka pamatlietā aplūkojamo tiesisko regulējumu papildina pasākumi, kas ņem vērā privātpersonu piekļuvi bankas pakalpojumiem. Saskaņā ar Direktīvas 2014/92 46. apsvērumu un 18. panta 4. punktu šim regulējumam citastarp būtu jānodrošina, ka neaizsargātajām personām, kurām vēl nav bankas konta, ir iespējams piekļūt bankas kontam ar pamatfunkcijām ar izdevīgākiem noteikumiem nekā tie, kas tiek piemēroti ikvienai citai privātpersonai, piemēram, bez maksas [51]. Tas ir jo īpaši būtiski tādēļ, ka piemērojamā sankcija *ZOPB* 3. panta pārkāpuma gadījumā ir barga.

98. Tas arī nozīmē šā tiesiskā regulējuma zināmu elastību. Lai gan norādāms, ka *ZOPB* 2. pantā Bulgārijas likumdevējs ir paredzējis izņēmumu par labu "personām ar vispārēju vai speciālu darbnespēju", es uzskatu, ka būtu arī jāpārliecinās, vai pastāv specifiski vai atkāpes pasākumi, uz kuriem var atsaukties personas, kuras pārskaitījumu vai iemaksu maksājumu kontā nevar veikt citu pamatotu iemeslu dēļ nekā iepriekš minētie, piemēram, to nestabilās situācijas vai statusa (kā, piemēram, starptautiskās aizsardzības lūdzēji) dēļ.

99. Visbeidzot, treškārt, kas attiecas uz *ZOPB* 5. pantā paredzēto sankciju tiesisko regulējumu, jāsecina – tas ir vērsts uz to, lai ar īpaši bargu naudas sodu sodītu par *ZOPB* 3. pantā paredzētā maksājumu skaidrā naudā ierobežojumu tiesiskā regulējuma pārkāpumiem. No iesniedzējtiesas sniegtajām norādēm izriet, ka saņemamais naudas sods turklāt ir administratīvs sods ar krimināltiesisku raksturu [52]. Nav nekādu šaubu, ka šis sankciju tiesiskais regulējums ir izveidots, lai preventīvi un ar atturēšanu novērstu krāpšanas un izvairīšanās no nodokļu maksāšanas riskus.

[47] Principā ikvienam likumīgi nodibinātam uzņēmumam ir bankas konts. Proti, šeit ir runa par pienākumu, kas jāizpilda, lai uzņēmums varētu tikt reģistrēts komercreģistrā un PVN maksātāju reģistrā.

[48] Šajā ziņā skat. Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvu 2014/92/ES (2014. gada 23. jūlijs) par maksājumu kontu tarifu salīdzināmību, maksājumu kontu maiņu un piekļuvi maksājumu kontiem ar pamatfunkcijām (OV 2014, L 257, 214. lpp.), kurā Savienības likumdevējs uzsver, ka atsevišķi patērētāji neatver maksājumu kontus vai nu tāpēc, ka saņem atteikumu, vai arī tāpēc, ka viņiem netiek piedāvāti atbilstīgi produkti (7. apsvērums). Kā piemēru Francijā skat. arī *Observatoire de l'inclusion bancaire de la Banque de France* ikgadējo ziņojumu par 2019. gadu (pieejams interneta vietnē: https://publications.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/oibwebvf.pdf (*L'accès au compte et à des services bancaires adaptés*, 9. lpp.).

[49] C-422/19 un C-423/19, EU:C:2020:756, it īpaši 136.–138. pants.

[50] Skat. it īpaši šīs direktīvas 2. panta 2. punktu, 16. pantu, kā arī šīs direktīvas 9., 46. un 48. apsvērumu.

[51] Saskaņā ar šīs direktīvas 18. panta 4. punktu dalībvalstis var pieprasīt, lai kredītiestādes īstenotu dažādas izcenojumu sistēmas atkarībā no līmeņa, kādā patērētājam ir piekļuve bankas pakalpojumiem, jo īpaši – atļaujot labvēlīgākus nosacījumus neaizsargātiem patērētājiem, kuriem vēl nav bankas konta. Minētās direktīvas 46. apsvērumā Savienības likumdevējs precizē, ka, "lai nodrošinātu, ka maksājumu konti ar pamatfunkcijām ir pieejami pēc iespējas plašākam patērētāju lokam, tie būtu jāpiedāvā bez maksas vai piemērojot samērīgus tarifus. Lai veicinātu to, ka neaizsargātie patērētāji, kam nav bankas konta, piedalās privātpersonām paredzēto bankas pakalpojumu tirgū, dalībvalstīm vajadzētu spēt noteikt, ka minētajiem patērētājiem tiek piedāvāti maksājumu konti ar pamatfunkcijām uz īpaši izdevīgiem nosacījumiem, piemēram, bez maksas".

[52] Šajā nozīmē skat. spriedumu, 2018. gada 20. marts, *Menci* (C-524/15, EU:C:2018:197, 31. punkts).

Atzīmējams, ka 2012. gada 19. jūlija spriedumā Rēdlihs [53] Tiesa ir atzinusi, ka dalībvalstis, lai nodrošinātu precīzu nodokļa iekasēšanu un izvairītos no krāpšanas, savos attiecīgajos valsts tiesību aktos var likumīgi noteikt piemērotas sankcijas, kuru mērķis ir sodīt par pienākuma reģistrēties ar PVN apliekamo personu reģistrā neievērošanu [54].

100. Šādos apstākļos un neskarot pārbaudes, kuras ir jāveic iesniedzējtiesai, mans uzskats ir, ka tāds valsts tiesiskais regulējums kā pamatlietā aplūkojamais, kas aizliedz maksājumus skaidrā naudā, aizstājot tos ar maksājumiem ar pārskaitījumu vai iemaksu maksājumu kontā, ja maksājuma summa ir 10 000 BGN (5113 EUR) vai vairāk, un paredz sodu par tāda aizlieguma pārkāpšanu, šķiet piemērots, lai efektīvi un saskaņoti sasniegtu ar šo tiesisko regulējumu sasniedzamo mērķi.

4. Pamatlietā aplūkojamā tiesiskā regulējuma samērīgums

101. Tagad ir jāizvērtē, vai aplūkojamais tiesiskais regulējums nepārsniedz to, kas ir nepieciešams, lai sasniegtu ar to sasniedzamo mērķi.

102. Proti, gadījumā, kad valsts tiesiskais regulējums var radīt šķēršļus vienai vai vairākām ar Līgumu garantētām pamatbrīvībām un kad attiecīgā dalībvalsts, pamatojot šādu šķērsli, atsaucas uz primāriem vispārējo interešu apsvērumiem, saskaņā ar Tiesas norādīto attiecīgajam valsts tiesiskajam regulējumam paredzētos izņēmumus var piemērot tikai tad, ja tas atbilst pamattiesībām, kuru ievērošanu nodrošina Tiesa un kuru vidū ir samērīguma princips [55].

103. Manā ieskatā, šāds izvērtējums nozīmē analizēt, cik samērīgs ir, pirmkārt, pasākums, kas ir vērsts uz to, lai pieprasītu privātpersonām un uzņēmumiem, lai tiem ir bankas konts, un, otrkārt, *ZOPB* 5. pantā paredzētais sankciju tiesiskais regulējums.

a) Prasības pēc bankas konta esamības samērīgums

104. Kā esmu to jau norādījis, *ZOPB* 3. pantā izklāstīto prasību ievērošanas priekšnoteikums, it īpaši attiecībā uz privātpersonām, ir – lai tām ir vai tiek nodrošināts bankas konts, lai tās varētu veikt pārskaitījumu vai iemaksu maksājumu kontā par summām 10 000 BGN (5113 EUR) vai vairāk [56].

105. Pirmkārt, manā ieskatā, šīs prasības samērīgums ir izvērtējams, ņemot vērā bankas konta un šo secinājumu 97. un 98. punktā minēto pasākumu esamību vai neesamību.

106. Otrkārt, uzskatu, ka šīs prasības samērīgums ir izvērtējams, ņemot vērā *ZOPB* 3. panta 1. punkta 1. apakšpunktā noteikto robežvērtību 10 000 BGN (5113 EUR).

53 C-263/11, EU:C:2012:497.

54 Skat. spriedumu, 2012. gada 19. jūlijs, Rēdlihs (C-263/11, EU:C:2012:497, 45. punkts).

55 Skat. spriedumu, 2019. gada 8. maijs, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, 64. punkts un tajā minētā judikatūra).

56 Kā esmu to jau norādījis, principā ikvienam likumīgi nodibinātam uzņēmumam ir bankas konts, jo šeit ir runa par pienākumu, kas jāizpilda, lai uzņēmums varētu tikt reģistrēts komercreģistrā un PVN maksātāju reģistrā.

107. Šī robežvērtība man nešķiet pārlieku zema, jo tā nenoved pie situācijas, kad ar maksājuma atteikumu saskartos personas, iegādājoties sev pirmās nepieciešamības vai plaša patēriņa preces. Tas tā varētu būt gadījumā, ja Bulgārijas Republika būtu nolēmusi samazināt šo robežvērtību līdz 1000 BGN (511,30 EUR), kā tas bija paredzēts likumprojektā, kuru atzinuma sniegšanai tā iesniedza ECB 2017. gada 27. jūnijā [57].

108. Robežvērtība 10 000 BGN (5113 EUR) ļauj personām, kurām banku pakalpojumi nav pieejami, vai visneaizsargātākajām personām, kurām nav pieejami finanšu pamatpakalpojumi, skaidrā naudā samaksāt ne vien par saviem ikdienas pirkumiem, bet arī dārgākiem pakalpojumiem, neuzliekot tām prasību pēc bankas konta esamības un nepakļaujot tās riskam tikt sodītām ar sevišķi bargu naudas sodu.

109. Ņemot vērā šos apstākļus un joprojām neskarot iesniedzējtiesas veicamās pārbaudes saistībā ar šo secinājumu 97. un 98. punktā minēto pasākumu esamību vai neesamību, aplūkojamajā tiesiskajā regulējumā ietvertā prasība pēc bankas konta, lai veiktu maksājumus par summu 10 000 BGN (5113 EUR) vai vairāk, man nešķiet nesamērīga.

110. Savukārt secinājums ir citāds attiecībā uz *ZOPB* 5. pantā paredzēto sankciju tiesisko regulējumu.

b) ZOPB 5. pantā paredzēto sankciju tiesiskā regulējuma samērīgums

111. Jautājumu par *ZOPB* 5. pantā paredzētā sankciju tiesiskā regulējuma samērīgumu iesniedzējtiesa ir tieši ietvērusi trešā prejudiciālā jautājuma pirmajā daļā (tā a) daļā).

112. Proti, tā vēlas noskaidrot, vai Hartas 49. panta 3. punktā nostiprinātais sodu samērīguma princips ir jāinterpretē tādējādi, ka tas nepieļauj tādu valsts tiesisko regulējumu kā pamatlietā aplūkojamais, kas kā atbildi uz to noteikumu pārkāpumu, kuri paredz maksājumu skaidrā naudā ierobežojumu, paredz sankciju tiesisko regulējumu, saskaņā ar kuru par pārkāpuma sodīšanu atbildīgā iestāde nevar ņemt vērā konkrētus lietas apstākļus, jo nauda sods ir izteikts procentos no kopējās maksājuma summas, kas veikts, pārkāpjot minētos noteikumus.

1) Ievada apsvērumi

113. Tāpat kā Komisija, es neuzskatu, ka Hartas 51. panta 1. punkta noteikumi nepieļauj to, ka Tiesa izvērtē konkrēto sankciju tiesisko regulējumu, raugoties no Hartas 49. panta 3. punkta viedokļa.

114. Lai gan ir tiesa, ka pamatlietā aplūkojamais valsts tiesiskais regulējums neietilpst ar Savienības tiesībām saskaņotā jomā, no Tiesas pastāvīgās judikatūras izriet, ka ar Hartu garantētās pamattiesības ir jāpiemēro visās situācijās, kuras ir reglamentētas Savienības tiesībās, un ka tās ir jāievēro tostarp tad, ja valsts tiesiskais regulējums ietilpst šo tiesību piemērošanas jomā [58]. Tādējādi, kā esmu to jau atgādinājis, gadījumā, kad valsts tiesiskais regulējums ir tāds, kas aizskar vienu vai vairākas no Līgumā garantētajām pamatbrīvībām, un kad attiecīgā dalībvalsts, tādu aizskārumu attaisnojot, atsaucas uz primāriem vispārējo interešu apsvērumiem, saskaņā ar Tiesas norādīto konkrētajam valsts tiesiskajam regulējumam šādi paredzētos izņēmumus var

[57] Skat. šo secinājumu 5. zemsvītras piezīmi. Šo robežvērtību ECB atzina par nesamērīgu, ņemot vērā potenciāli negatīvo ietekmi uz maksājumu skaidrā naudā sistēmu (šā atzinuma 2.11. punkts).

[58] Skat. spriedumu, 2019. gada 8. maijs, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, 63. punkts un tajā minētā judikatūra).

piemērot tikai tad, ja tas atbilst pamattiesībām, kuru ievērošanu nodrošina Tiesa [59]. Tā – no šo secinājumu 63.–78. punktā aprakstītā izriet, ka pamatlietā aplūkojamais valsts tiesiskais regulējums ir kapitāla un maksājumu aprites brīvības ierobežojums LESD 63. panta izpratnē, ko iespējams attaisnot ar nepieciešamību cīnīties pret krāpšanu un izvairīšanos no nodokļu maksāšanas.

115. Turklāt atgādināšu, ka Tiesa ir nospriedusi – ja Savienības tiesību akti nav saskaņoti attiecībā uz piemērojamām sankcijām par tādu nosacījumu neievērošanu, kas paredzēti ar šiem tiesību aktiem izveidotajā sistēmā, dalībvalstu kompetencē ir izvēlēties sankcijas, kuras tās uzskata par piemērotām, ar nosacījumu, ka sava kompetence tām ir jāīsteno, ievērojot Savienības tiesības un to vispārējos tiesību principus [60]. Taču jāatgādina arī, ka samērīguma princips, uz kuru atsaucas iesniedzējtiesa, ir ne vien Savienības tiesību vispārējs princips [61], bet arī pamattiesības, kas sodu samērīguma veidolā ir nostiprinātas Hartas 49. panta 3. punktā.

116. Šajā ziņā es uzskatu, ka tādu sankciju kā *ZOPB* 5. pantā paredzētā var izvērtēt no Hartas 49. panta 3. punktā nostiprinātā sodu samērīguma principa skatpunkta. Šajā saistībā balstos uz trim kritērijiem, kurus Tiesa atzīst par atbilstošiem, novērtējot sankcijas krimināltiesisko raksturu, proti, pārkāpuma juridiskā kvalifikācija valsts tiesībās, paša pārkāpuma raksturs un, visbeidzot, sankcijas, kāda draud ieinteresētajai personai, bardzības pakāpe [62].

117. Vispirms – naudas sods, kādam sevi pakļauj persona, kura pārkāpj *ZOPB* 3. panta noteikumus, ir administratīvs sods, kuram, manā ieskatā, ir skaidra krimināltiesiska nokrāsa. No iesniedzējtiesas nolēmuma izriet, ka administratīvais sods tiek uzlikts kriminālprocesa kārtībā. Iesniedzējtiesa norāda, ka administratīvā pārkāpuma konstatēšana pamatlietā ir notikusi administratīva rakstura kriminālprocesā, ko, šķiet, apstiprina *ZANN* 63. panta formulējums [63]. Arī no norādījumiem par *ZOPB* piemērošanu izriet, ka lēmums, ar kuru sankcija tiek piemērota, ir kriminālprocesuāls lēmums. Turpinot – saskaņā ar *ZOPB* 5. pantu noteiktā sankcija neaprobežojas ar kaitējuma atlīdzināšanu par pārkāpumu. Lai gan, kā to savos apsvērumos atzīmē Bulgārijas valdība, šai sankcijai ir preventīvs mērķis, man šķiet, ka tai vienlaikus ir arī mērķis apkarot *ZOPB* 3. pantā nostiprinātā principiālā aizlieguma nepildīšanas gadījumus. Visbeidzot – par to liecina šīs sankcijas bardzība. Proti, jāatzīmē, ka pamatlietā aplūkojamais administratīvais sods saskaņā ar *ZOPB* 5. pantu izpaužas kā naudas sods, kas, ja pārkāpējs ir fiziskā persona, ir 25 % no veiktā maksājuma kopsummas un pārkāpuma atkārtotības gadījumā 50 % no šīs summas un, ja pārkāpējs ir juridiskā persona, 50 % no veiktā maksājuma kopsummas un pārkāpuma atkārtotības gadījumā 100 % no šīs summas. Manā ieskatā, šādai sankcijai ir paaugstināta, pat ļoti paaugstināta bardzības pakāpe, kas saskaņā ar Tiesas norādīto [64] raksturīga krimināltiesiskām sankcijām.

118. Ņemot vērā šos apstākļus, man tādējādi šķiet, ka ar *ZOPB* 5. pantu ieviestais sankciju tiesiskais regulējums var tik vērtēts, raugoties no Hartas 49. panta 3. punktā nostiprinātā samērīguma principa viedokļa.

[59] Skat. spriedumu, 2019. gada 8. maijs, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, 64. punkts un tajā minētā judikatūra).

[60] Skat. spriedumu, 2016. gada 2. jūnijs, *Kapnoviomichania Karelia* (C-81/15, EU:C:2016:398, 48. punkts un tajā minētā judikatūra).

[61] Skat. spriedumu, 2008. gada 21. februāris, *Netto Supermarkt* (C-271/06, EU:C:2008:105, 18. punkts un tajā minētā judikatūra).

[62] Šajā nozīmē skat. Tiesas veikto analīzi 2018. gada 20. marta spriedumā *Menci* (C-524/15, EU:C:2018:197, 26.–33. punkts).

[63] Saskaņā ar šo pantu *Rayonen sad* (Rajona tiesa) viena tiesneša sastāvā izskata lietas pēc būtības un lemj, pieņemot nolēmumu, ar ko iespējams atstāt spēkā, grozīt vai atcelt gan lēmumu par administratīvā soda piemērošanu, gan elektronisko protokolu. Nolēmumu iespējams pārsūdzēt kasācijas kārtībā *Administrativen sad* (Administratīvā tiesa) uz Kriminālprocesa kodeksā paredzētajiem pamatiem un saskaņā ar Administratīvā procesa kodeksa 12. nodaļā paredzētajiem nosacījumiem.

[64] Skat. spriedumu, 2018. gada 20. marts, *Menci* (C-524/15, EU:C:2018:197, 32. punkts).

2) Sankciju tiesiskā regulējuma samērīguma izvērtējums

119. 2018. gada 31. maija spriedumā *Zheng*[65] saistībā ar piemērotu sodu par skaidras naudas, ko ieved Eiropas Savienībā vai izved no tās, kontroles noteikumu pārkāpumu Tiesa nosprieda, ka samērīguma princips ir piemērojams ne tikai attiecībā uz pārkāpuma sastāva elementu noteikšanu, bet arī attiecībā uz tādu noteikumu noteikšanu, kas attiecas uz naudas sodu bargumu, un tādu elementu vērtējumu, kuri var tikt ņemti vērā šo sodu noteikšanā[66].

120. Lai novērtētu, vai aplūkojamais sankciju tiesiskais regulējums atbilst samērīguma principam, it īpaši ir jāņem vērā ar šīm sankcijām sodāmā pārkāpuma raksturs un smagums, kā arī to apmēra noteikšanas kārtība.

121. Pirmkārt, attiecībā uz pārkāpuma, par kuru tiek piemērota *ZOPB* 5. pantā paredzētā sankcija, smagumu un raksturu uzsvēršu, ka tās mērķis ir sodīt vienīgi regulējuma par maksājumu skaidrā naudā, kas pieprasa izmantot pārskaitījumu vai maksājumu kontu, pārkāpšanu gadījumos, kad maksājamā summa ir 10 000 BGN (5113 EUR) vai vairāk. Ne no viena lietas materiāla, nedz pat arī no *ZOPB* 5. panta formulējuma neizriet, ka šāda sankcija būtu atkarīga no tā, vai ir konstatēta krāpšana nodokļu jomā. Nešķiet arī, ka aplūkojamajai sankcijai būtu mērķis nodrošināt nodokļu maksātāja maksājamā nodokļa vai viņa sociālo iemaksu iekasēšanu. Neviens no lietas materiāliem arī neļauj noteikt, vai kompetentās iestādes var iekasēt nodokli un maksājamās sociālās iemaksas neatkarīgi no aplūkojamās sankcijas piemērošanas vai nepiemērošanas.

122. Otrkārt, attiecībā uz aplūkojamās sankcijas apmēra noteikšanas kārtību atgādināšu, ka šo sankciju veido fiksēti procenti, kas attiecībā uz fiziskajām personām ir 25 % no veiktā maksājuma, pārkāpjot *ZOPB* 3. pantu, kopsummas un pārkāpuma atkārtotības gadījumā 50 % no šīs summas un, ja pārkāpējs ir juridiskā persona, 50 % no veiktā maksājuma, pārkāpjot *ZOPB* 3. pantu, kopsummas un pārkāpuma atkārtotības gadījumā 100 % no šīs summas.

123. Sankcijas apmērs šeit šķiet vienkārša aprēķina rezultāts, kas ir balstīts uz maksājuma, kurš veikts, pārkāpjot *ZOPB* 3. pantā noteikto maksāšanas kārtību, kopsummu, bet neparedzot papildus ņemt vērā tādus elementus, kas var ietekmēt pārkāpuma smaguma un konkrētā gadījuma apstākļu vērtējumu.

124. Proti, šķiet, ka no iesniedzējtiesas iesniegtajiem skaidrojumiem, kā arī no Bulgārijas valdības sniegtajām atbildēm uz Tiesas uzdotajiem jautājumiem izriet, ka tikai *ZANN* 28. panta a) punktā[67] minēto maznozīmīgu pārkāpumu vērtēšanas gadījumā par pārkāpuma sodīšanu atbildīgā valsts iestāde un tiesa, kura izskata prasību saistībā ar sodīšanas lēmumu, var ņemt vērā *ZANN* 27. panta 2. un 3. punktā[68] minētos visus konkrētā gadījuma elementus un apstākļus.

65 C-190/17, EU:C:2018:357.

66 Skat. spriedumu, 2018. gada 31. maijs, *Zheng* (C-190/17, EU:C:2018:357, 40. punkts un tajā minētā judikatūra).

67 Atgādinu ka saskaņā ar *ZANN* 28. panta a) punktu par pārkāpuma sodīšanu atbildīgā valsts iestāde ir tiesīga neuzlikt sodu, aizstājot to ar pārkāpēja brīdināšanu, ja pārkāpums ir maznozīmīgs.

68 No *ZANN* 27. panta 2. punkta noteikumiem, kā tos izskaidro iesniedzējtiesa, izriet, ka par pārkāpuma sodīšanu atbildīgajai iestādei ir jāņem vērā apdraudējums, kādu rada veiktā darbība (raksturs, smagums, kā arī pārkāpuma ilgums), un tās izdarītājs, attieksme pret pastrādāto pārkāpumu (ar nodomu vai aiz neuzmanības), tā motīvi, visi citi atbildību mīkstinoši vai pastiprinoši apstākļi, kā arī pārkāpuma izdarītāja ģimenes stāvoklis. Šajos skaidrojumos iesniedzējtiesa norāda, ka aplūkojamajā tiesiskajā regulējumā atbildību mīkstinošie un pastiprinošie apstākļi izsmeļoši nav uzskaitīti.

125. Citiem vārdiem sakot, izņemot tos gadījumus, kad pārkāpums ir maznozīmīgs, naudas soda summas aprēķināšana notiek tīri mehāniski, kas nedz par pārkāpuma sodīšanu atbildīgajai iestādei, nedz tiesu iestādei pārbaudes tiesā ietvaros neļauj variēt tā apmēru un ierobežot tā bardzību ar to, kas ir stingri nepieciešams, raugoties no izdarītā pārkāpuma smaguma.

126. Taču jāatgādina, ka samērīguma princips pieprasa individualizēt sodu un it īpaši pieprasa izvērtēt naudas soda piemērotību, ņemot vērā visus lietas apstākļus. Šis princips ne vien no valsts likumdevēja, bet arī no citiem procesa subjektiem pieprasa, lai savas darbības tie veiktu atbilstīgi šim principam. Tas ir izsecināms no 2018. gada 20. marta sprieduma *Menci*[69], kurā Tiesa nosprieda, ka pat tad, ja valsts tiesiskais regulējums principā šķiet tāds, ar ko var nodrošināt nepieciešamo līdzsvaru starp dažādām attiecīgajām interesēm, arī valsts iestādēm un tiesām tas ir jāpiemēro tā, lai no tā izrietošie tiesību ierobežojumi konkrētajā lietā un attiecīgajai personai nebūtu nesamērīgi salīdzinājumā ar pārkāpuma smagumu[70].

127. Tādējādi Hartas 49. panta 3. punktā minētais samērīguma princips pieprasa, pirmkārt, lai valsts likumdevējs, pieņemot kādu tiesību normu, neparedzētu nesamērīgu sodu par tās pārkāpšanu un, otrkārt, lai valsts tiesa, izskatot prasību par sodīšanas lēmumu, nepiespriestu nesamērīgu sankciju attiecībā pret pārkāpumu.

128. Visbeidzot, uzskatu, ka naudas sods, kas atbilst 100 % no veiktā maksājuma, pārkāpjot *ZOPB* 3. panta noteikumus, summas ir acīmredzami pārmērīgs. Tādam naudas sodam ir konfiscējoša iedarbība, kura krietni pārsniedz to, kas man šķiet nepieciešams, lai sodītu par maksājumu skaidrā naudā ierobežojumu regulējuma pārkāpšanu, un tas tā ir neatkarīgi no jautājuma par to, vai šis pārkāpums izpaužas kā krāpšana nodokļu jomā. Ar šādu sankciju pat varētu izrādīties pietiekami, lai apdraudētu maza uzņēmuma finanses. Tā – 2018. gada 31. maija spriedumā *Zheng* [71] Tiesa nosprieda – "pat ja šāds naudas sods ir aprēķināts, ņemot vērā noteiktus atbildību pastiprinošus apstākļus – ar nosacījumu, ka tie atbilst proporcionalitātes [samērīguma] principam –, fakts, ka naudas soda maksimālā summa var sasniegt divkāršu nedeklarētās skaidrās naudas summu un ka katrā ziņā, kā šajā gadījumā, naudas sods var tikt noteikts teju 100 % apmērā no šīs summas, pārsniedz to, kas ir nepieciešams, lai nodrošinātu deklarēšanas pienākuma ievērošanu"[72].

129. Ņemot vērā šos apstākļus, es tātad sliecos uzskatīt, ka tāds valsts tiesiskais regulējums, kas atļauj uzlikt naudas sodu, kurš tiek aprēķināts kā fiksēti procenti no maksājuma, kas ir veikts, pārkāpjot maksājumu skaidrā naudā aizliegumu, kopsummas, un kas izslēdz jebkādu tā variēšanu atkarībā no gadījuma konkrētajiem apstākļiem, neatbilst samērīguma principam.

130. Ņemot vērā visus šos apstākļus, pašlaik iesaku Tiesai nospriest, ka, neskarot iesniedzējtiesas veicamās pārbaudes, LESD 63. pantam nav pretrunā tāds valsts tiesiskais regulējums kā pamatlietā aplūkojamais, kas tiek attaisnots ar nepieciešamību apkarot krāpšanu un izvairīšanos no nodokļu maksāšanas, ja tas ir piemērots, lai nodrošinātu šā mērķa īstenošanu, un ja tas nepārsniedz to, kas ir nepieciešams šā mērķa sasniegšanai.

[69] C-524/15, EU:C:2018:197.

[70] Skat. spriedumu, 2018. gada 20. marts, *Menci* (C-524/15, EU:C:2018:197, 58. punkts).

[71] C-190/17, EU:C:2018:357.

[72] Šā sprieduma 45. punkts.

131. Valsts tiesai būs jāpārbauda, vai šie nosacījumi ir izpildīti, ņemot vērā šādus apsvērumus:

– Minēto mērķi tāds tiesiskais regulējums patiesi var sasniegt vienīgi tad, ja to papildina, pirmkārt, pasākumi, kas ņem vērā privātpersonu pieeju bankas pakalpojumiem. Šajā ziņā iesniedzējtiesai it īpaši būtu jāpārliecinās, vai atbilstoši Direktīvas 2014/92 18. panta 4. punktam visneaizsargātākajām personām, kurām vēl nav bankas konta, ir iespēja piekļūt bankas kontam ar pamatpakalpojumiem ar izdevīgākiem nosacījumiem nekā tie, kādi tiek piemēroti citiem patērētājiem. Otrkārt, iesniedzējtiesai būtu jāpārliecinās, ka šo tiesisko regulējumu papildina specifiski vai atkāpes pasākumi par labu personām, kuras pārskaitījumu vai iemaksu maksājumu kontā nevar veikt citu pamatotu iemeslu dēļ nekā darbnespēja.

– Tāds tiesiskais regulējums var būt samērīguma principam neatbilstošs pasākums, ja tajā ir paredzēts, ka tā naudas soda summu, kāds maksājumu skaidrā naudā ierobežošanas regulējuma pārkāpuma gadījumā draud fiziskajām un juridiskajām personām, aprēķina kā fiksētus procentus no maksājuma, kas ir veikts, pārkāpjot šo regulējumu, kopsummas, un ja tas izslēdz jebkādu šā naudas soda apmēra variēšanu atkarībā no gadījuma konkrētajiem apstākļiem.

V. Secinājumi

132. Ņemot vērā iepriekš minētos apsvērumus, ierosinu Tiesai atbildēt *Administrativen sad Blagoevgrad* (Blagojevgradas Administratīvā tiesa, Bulgārija) šādi:

1) Tāds valsts tiesiskais regulējums kā pamatlietā aplūkojamais, kas nolūkā apkarot krāpšanu un izvairīšanos no nodokļu maksāšanas fiziskajām un juridiskajām personām valsts teritorijā aizliedz veikt maksājumu skaidrā naudā, ja tā summa ir vienāda ar vai lielāka par noteiktu robežvērtību, un pieprasa šīm personām veikt pārskaitījumu vai iemaksu maksājumu kontā, neietilpst Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas (ES) 2015/849 (2015. gada 20. maijs) par to, lai nepieļautu finanšu sistēmas izmantošanu nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanai vai teroristu finansēšanai, un ar ko groza Eiropas Parlamenta un Padomes Regulu (ES) Nr. 648/2012 un atceļ Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvu 2005/60/EK un Komisijas Direktīvu 2006/70/EK, piemērošanas jomā.

2) LESD 63. pants ir jāinterpretē tādējādi, ka tam nav pretrunā tāds valsts tiesiskais regulējums kā pamatlietā aplūkojamais, kas tiek attaisnots ar nepieciešamību apkarot krāpšanu un izvairīšanos no nodokļu maksāšanas, ja tas ir piemērots, lai nodrošinātu šā mērķa īstenošanu, un ja tas nepārsniedz to, kas ir nepieciešams šā mērķa sasniegšanai.

   Valsts tiesai būs jāpārbauda, vai šie nosacījumi ir izpildīti, ņemot vērā šādus apsvērumus:

   – Minēto mērķi tāds tiesiskais regulējums patiesi var sasniegt vienīgi tad, ja to papildina, pirmkārt, pasākumi, kas ņem vērā privātpersonu pieeju bankas pakalpojumiem. Šajā ziņā iesniedzējtiesai it īpaši būtu jāpārliecinās, vai atbilstoši Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2014/92/ES (2014. gada 23. jūlijs) par maksājumu kontu tarifu salīdzināmību, maksājumu kontu maiņu un piekļuvi maksājumu kontiem ar pamatfunkcijām 18. panta 4. punktam visneaizsargātākajām personām, kurām vēl nav bankas konta, ir iespēja piekļūt bankas kontam ar pamatpakalpojumiem ar izdevīgākiem nosacījumiem nekā tie, kādi tiek piemēroti citiem patērētājiem. Otrkārt, iesniedzējtiesai būtu jāpārliecinās, ka šo tiesisko regulējumu papildina specifiski vai atkāpes pasākumi par labu personām, kuras

pārskaitījumu vai iemaksu maksājumu kontā nevar veikt citu pamatotu iemeslu dēļ nekā darbnespēja.

– Tāds tiesiskais regulējums var būt samērīguma principam neatbilstošs pasākums, ja tajā ir paredzēts, ka tā naudas soda summu, kāds maksājumu skaidrā naudā ierobežošanas regulējuma pārkāpuma gadījumā draud fiziskajām un juridiskajām personām, aprēķina kā fiksētus procentus no maksājuma, kas ir veikts, pārkāpjot šo regulējumu, kopsummas, un ja tas izslēdz jebkādu šā naudas soda apmēra variēšanu atkarībā no gadījuma konkrētajiem apstākļiem.