JEAN RICHARD DE LA TOUR
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2020. november 18.[1]

C-544/19. sz. ügy

„ECOTEX BULGARIA” EOOD
kontra
Teritorialna direktsia na Natsionalna agentsia za prihodite – Sofia,
a Prokuror ot Okrazhna prokuratura
részvételével

(az Administrativen sad Blagoevgrad [blagoevgradi közigazgatási bíróság, Bulgária] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – EUMSZ 63. cikk – A tőke szabad mozgása és a fizetési műveletek szabadsága – (EU) 2015/849 irányelv – Euróövezeten kívüli tagállam – A rögzített küszöbértékkel egyenlő, vagy azt meghaladó értékű készpénzfizetés tilalmát, és átutalás vagy fizetési számlára történő befizetés előírását tartalmazó nemzeti szabályozás – Vállalkozás által a részvényes vagy tag számára a nemzeti jogszabályban rögzített küszöbértéket meghaladó értékű osztalék készpénzben történő kifizetése – Büntetőjogi jellegű közigazgatási szankció kiszabása – A nemzeti jogszabály összeegyeztethetősége – Az adócsalás és az adókikerülés elleni küzdelem – Arányosság”

I. Bevezetés

1. Milyen mértékben összeegyeztethető az uniós joggal az a nemzeti szabályozás, amely minden természetes vagy jogi személy számára megtiltja, hogy az ország területén a rögzített küszöbértékkel egyenlő vagy azt meghaladó értékű kifizetést készpénzben teljesítsen, és szankció terhe mellett kötelezi e személyekhez, hogy e célból más fizetési eszközöket vegyenek igénybe?

2. A jelen ügyben lényegében ezt a kérdést veti fel az Administrativen sad Blagoevgrad (blagoevgradi közigazgatási bíróság, Bulgária).

[1] Eredeti nyelv: francia.

3. E kérdés aktualitását az indokolja, hogy a nagytanácsban eljáró Bíróságnak hamarosan állást kell foglalnia azon feltételekről és korlátokról, amelyek között az Európai Unió és az euróövezet tagállamai joghatóságuk gyakorlása során olyan szabályozást fogadhatnak el, amely korlátozásokat ír elő a készpénz (vagyis a központi bankok által kibocsátott bankjegyek és pénzérmék) fizetési eszközként való használatára vonatkozóan. [2]

4. A jelen ügy azonban különbözik a Hessischer Rundfunk egyesített ügyektől (C-422/19. és C-423/19) mivel az alapeljárásban szóban forgó nemzeti szabályozás a Bolgár Köztársaságot érinti, amely nem tagállama az euróövezetnek. A Bolgár Köztársaság az EUMSZ 139. cikk (2) bekezdése alapján „eltéréssel rendelkező tagállam", és nem kötik az uniós jog azon rendelkezései, amelyek a pénzkibocsátást és a közös valuta használatát, különösen az euróbankjegyek és euróérmék törvényes fizetőeszköz státuszát szabályozzák. Mindazonáltal a Bolgár Köztársaság az Unió belső piacának részét képezi, és ennek alapján köteles tiszteletben tartani a vonatkozó mozgásszabadságokat.

5. A Bíróság elé terjesztett kérdés emellett a Bizottságnak az Európai Parlamenthez és a Tanácshoz intézett, a készpénzfizetések korlátozásairól szóló, 2018. június 12-i jelentése [3] valamint az Európai Központi Bank (EKB) által a Belga Királyság, a Bolgár Köztársaság és a Holland Királyság pénzügyminisztériumainak kérelmére e tekintetben megfogalmazott vélemények [4] következményeinek kontextusában merül fel. [5]

6. A jelen ügyben a Bíróságnak egyrészt azt kell pontosítania, hogy az alapeljárásban szóban forgóhoz hasonló jogszabály az (EU) 2015/849 irányelv [6] hatálya alá tartozik-e, illetve, hogy azt az EUMSZ 63. cikkben előírt szabad tőkemozgás és szabad fizetési műveletek biztosításáról szóló rendelkezések fényében kell-e vizsgálni.

7. Másrészt a Bíróságnak arról kell határoznia, hogy az e jogi szabályozás által létrehozott szankciórendszer összeegyeztethető-e többek között az Európai Unió Alapjogi Chartájában (a továbbiakban: Charta) biztosított, a büntetések arányosságának elvével és hatékony jogorvoslathoz való joggal.

[2] A Bíróság előtt jelenleg folyamatban lévő Hessischer Rundfunk egyesített ügyekről (C-422/19 és C-423/19) van szó, amelyek az EUMSZ 3. cikk (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett EUMSZ 2. cikk (1) bekezdése alapján azon német szabályozásnak az EUMSZ 128. cikk (1) bekezdésének első albekezdésével, a Központi Bankok Európai Rendszere és az Európai Központi Bank alapokmányáról szóló (4.) jegyzőkönyv 16. cikkének első bekezdésével, valamint az euró bevezetéséről szóló, 1998. május 3-i 974/98/EK tanácsi rendelet (HL 1998. L 139., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 10. fejezet, 1. kötet, 111. o.) 10. cikkének második mondatával való összeegyeztethetőségre vonatkoznak, amely előírja, hogy a műsorszolgáltatási hozzájárulás kötelezettje a hozzájárulást készpénzben nem, hanem kizárólag közvetlen beszedési megbízás, egyedi banki átutalás vagy általános banki átutalás útján fizetheti meg.

[3] COM(2018) 483 final, a továbbiakban: a készpénzfizetések korlátozásairól szóló jelentés. E jelentésben az Európai Bizottság megállapítja, hogy számos tagállam, az euróövezet tagjainak többsége vonatkozásában a készpénzfizetések korlátozásáról szóló jogszabályokat fogadott el. Ezek az intézkedések mind jellegüket, mind hatályukat tekintve eléggé heterogének, mivel a készpénzfizetések korlátozásának küszöbértéke 500 eurótól 15 000 euróig változik (e jelentés 2.2.2. pontja). Lásd különösen az Ecorys 2017. december 15-i, „Study on an EU initiative for a restrictions on payments in cash" című hatástanulmányát, amely a következő internetes címen érhető el: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/final_report_study_on_an_eu_initative_ecorys_180206.pdf (67. o.), amelyre a Bizottság hivatkozik.

[4] A nemzeti hatóságoknak az Európai Központi Bankkal a jogszabálytervezetekről folytatott konzultációjáról szóló, 1998. június 29-i 98/415/EK tanácsi határozat (HL 1998. L 189., 42. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 1. kötet, 446. o.) 2. cikke (1) bekezdésének második francia bekezdése értelmében az euróövezet tagállamai kötelesek konzultálni az EKB-val a fizetőeszközökre vonatkozó valamennyi jogszabálytervezettel kapcsolatban.

[5] Lásd: a Belga Királyságot illetően az Európai Központi Banknak a készpénzhasználat korlátozásáról szóló, 2017. május 30-i véleménye (CON/2017/20), a Bolgár Köztársaság vonatkozásában: opinion of the European Central Bank, of 11 July 2017, on limitation of cash payments (CON/2017/27), végül a Holland Királyságot illetően: opinion of the European Central Bank, of 30 December 2019, on limitation to cash payments (CON/2019/46).

[6] A pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről, a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 2005/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 2006/70/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2015. május 20-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2015. L 141., 73. o.).

8. A jelen indítványban kifejtem azokat az okokat, amelyek miatt úgy vélem, hogy az alapeljárásban szóban forgóhoz hasonló jogszabály nem tartozik a 2015/849 irányelv hatálya alá. Értékelésemet nemcsak az uniós jogalkotó által ezen irányelv keretében elérni kívánt célokra, de annak rendszerére és szövegére is alapítom. Azt javaslom tehát a Bíróságnak, hogy az ilyen szabályozás összeegyeztethetőségét az EUMSZ 63. cikkben szereplő szabad tőkemozgás és szabad fizetési műveletek alapján vizsgálja meg.

9. Ezzel összefüggésben kifejtem, hogy a szóban forgó nemzeti szabályozás önmagában e szabadság korlátozásának minősül, amelyet az adócsalás és az adókikerülés elleni küzdelem által támasztott követelmények indokolhatnak. Ugyanakkor kifejtem, hogy az ilyen szabályozás ténylegesen csak akkor valósíthatja meg ezt a célkitűzést, ha olyan intézkedések kísérik, amelyek figyelembe veszik a legkiszolgáltatottabb személyek banki integrációját, valamint azon személyek javára szóló eltérést engedő intézkedésekkel jár, akik jogos indokok miatt nem tudják a nemzeti jogalkotó által megkövetelt fizetési eszközöket alkalmazni. Kifejtem továbbá azokat az okokat is, amelyek miatt az e jogszabály keretében kialakított szankciórendszer a Charta 49. cikkének (3) bekezdésében szereplő arányosság elvével ellentétes intézkedésnek minősülhet.

II. Jogi háttér

A. A 2015/849 irányelv

10. A 2015/849 irányelv az 1. cikke (1) bekezdésének megfelelően annak megelőzésére irányul, hogy az uniós pénzügyi rendszereket a pénzmosás, valamint a terrorizmus finanszírozásának céljára használják fel.

11. Ezen irányelv 2. cikke (1) bekezdése 3. pontjának e) alpontja értelmében ezt az irányelvet „árukkal kereskedő más természetes vagy jogi személyek[re kell alkalmazni], amennyiben legalább 10 000 [euró] összegű készpénzfizetést teljesítenek vagy kapnak, attól függetlenül, hogy az ügyletre egyetlen műveletben vagy több, összetartozónak tűnő műveletben kerül-e sor”.

12. Az említett irányelv 4. cikkének (1) bekezdése a következőket írja elő:

„A tagállamok a kockázatalapú megközelítéssel összhangban biztosítják, hogy ezen irányelv hatálya részben vagy egészben kiterjedjen a 2. cikk (1) bekezdésében említett kötelezett szolgáltatóktól eltérő, olyan tevékenységeket folytató szakmákra és vállalkozáskategóriákra, amelyeknél különösen valószínű, hogy azokat pénzmosási célra vagy terrorizmus finanszírozására használják fel.”

13. A 2015/849 irányelv 5. cikke kimondja, hogy:

„A pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás megelőzése érdekében a tagállamok az ezen irányelv hatálya alá tartozó területen szigorúbb rendelkezéseket is elfogadhatnak, vagy hatályban tarthatnak, az uniós jog keretein belül.”

B. A bolgár jog

1. A ZOPB

14. A zakon za ogranichavane na plashtaniyata v broy (a készpénzfizetések korlátozásáról szóló törvény)[7] 1. cikke értelmében e törvény szabályozza a bolgár területen megvalósított készpénzfizetések korlátozásait.[8]

15. A ZOPB 2. cikkében kifejezetten felsorolt kivételekre is figyelemmel a ZOPB 3. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Az ország területén történő a kifizetések kizárólag átutalással vagy fizetési számlára történő befizetéssel teljesíthetők, ha a kifizetés:

1. legalább 10 000 [bolgár leva] BGN [5113 euró] értékű;

2. 10 000 BGN-nél [5113 euró] kisebb értékű, amennyiben egy szerződésen alapuló pénzbeli szolgáltatásnak legalább 10 000 BGN [5113 euró] értékű részletét alkotja.

(2) Az (1) bekezdést kell a külföldi pénznemben történő olyan kifizetésekre is, amelyek BGN-re átváltott összegei legalább 10 000 BGN-t [5113 euró] tesznek ki. A bolgár levára történő átváltásra a Balgarska narodna banka [bolgár nemzeti bank] által a kifizetés napjára meghatározott átváltási árfolyamon kerül sor”.

16. A ZOBP 5. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Minden olyan természetes személy, aki megsérti a 3. cikket, vagy lehetővé teszi e cikk megsértését, a kifizetett teljes összeg 25%-ának megfelelő bírsággal, illetve jogi személy esetében a kifizetett teljes összeg 50%-ának megfelelő pénzbüntetéssel sújtható.

(2) Az (1) bekezdésben említett jogsértés ismételt elkövetése esetén a bírság mértéke a kifizetett összeg 50%-ára, a pénzbüntetés mértéke pedig a kifizetett összeg 100%-ára emelkedik”.

17. A ZOBP 6. cikke előírja:

„(1) A jelen törvény szerinti jogsértéseket megállapító jogi aktusokat a Natsionalna agentsia za prihodite (nemzeti adóhatóság, Bulgária) hatóságai hozzák meg. A közigazgatási szankciókat megállapító határozatokat a nemzeti adóhatóság ügyvezető igazgatója vagy az általa megbízott tisztviselők hozzák meg.

(2) A zakon za administrativnite narushenia i nakazania (a közigazgatási szabálysértésekről és szankciókról szóló törvény)[9] szabályozza a közigazgatási szankciók megállapításáról szóló határozatokat, azok elfogadását, az azokkal szemben fennálló jogorvoslati lehetőségeket, valamint azok végrehajtását.”

[7] A *DV* 2011. február 22-i 16. száma, a továbbiakban: ZOPB.

[8] Lásd még a Ministerstvo na finansite (pénzügyminisztérium, Bulgária) 2011. április 4-i, a ZOPB alkalmazására vonatkozó iránymutatását (a továbbiakban: a ZOPB alkalmazására vonatkozó iránymutatások), amelyek a következő internetes címen érhetők el: https://www.minfin.bg/upload/9272/Ukazanie.PDF.

[9] A *DV* 1969. november 28-i 92. száma, a továbbiakban: ZANN.

2. A ZANN

18. A ZANN 27. cikke értelmében:

„(1) A közigazgatási szankciót a jogsértés elkövetése esetére előírt szankció keretein belül e törvény rendelkezéseinek megfelelően kell meghatározni.

(2) A szankció megállapítása során figyelembe kell venni a jogsértés súlyát, a jogsértés elkövetésének indokait és az egyéb enyhítő és súlyosító körülményeket, valamint az elkövető vagyoni helyzetét.

(3) Az enyhítő körülmények enyhébb szankció, a súlyosító körülmények súlyosabb szankció alkalmazását vonják maguk után.

[…]

(5) Nem határozható meg olyan szankció […], amely nem éri el a pénzbírságból, és valamely foglalkozástól vagy meghatározott tevékenység gyakorlásától való eltiltásból álló szankciókra előírt legkisebb összeget.”

19. A ZANN 28. cikkének a) pontja előírja, hogy csekély súlyú közigazgatási jogsértés esetén a szankcionálási jogkörrel rendelkező hatóság eltekinthet a szankció kiszabásától, és szóban vagy írásban figyelmeztetni köteles a jogsértőt, hogy a jogsértés ismételt elkövetése esetén vele szemben közigazgatási szankciót szab ki.

20. A ZANN 63. cikkének (1) bekezdése értelmében a Rayonen sad (kerületi bíróság, Bulgária) egyesbíróként eljárva az ügyet érdemben megvizsgálja, és ítélet útján határoz, amelyben a közigazgatási szankciót kiszabó határozatot vagy az elektronikus pénzbírságot kiszabó határozatot helybenhagyja, megváltoztatja vagy megsemmisíti. Az ítélet a Nakazatelno-protsesualen kodeksben (a büntetőeljárásról szóló törvénykönyv) meghatározott okokból és az administrativnoprotsesualen kodeks (közigazgatási eljárásról szóló törvénykönyv) 12. fejezetében foglaltaknak megfelelően felülvizsgálati kérelemben támadható meg az Administrativen sad (közigazgatási bíróság, Bulgária) előtt.

III. Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

21. Az „ECOTEX BULGARIA” EOOD [10] a bolgár jog hatálya alá tartozó egyéni társaság, amelynek tőkerészesedéseivel egy görög állampolgár, KS rendelkezik. 2018. március 14-én az Ecotex közgyűlésén döntés született arról, hogy KS osztalék formájában 100 000 BGN (51 130 euró) összeget kap, amelyet kifizetési engedély útján, készpénzben fizetnek ki.

A. Az Ecotexszel szemben indított közigazgatási eljárás

22. Az illetékes adóhatóság által 2017. december 8-án a Teritorialna direktsia na Natsionalna agentsia za prihodite – Sofia (a nemzeti adóhatóság szófiai területi igazgatósága, Bulgária) területén kért ellenőrzést követően megállapítást nyert, hogy a társaság – elsősorban a Görögországból és a Ciprusról származó – ügyfeleivel banki úton folytatta a pénzügyi

[10] A továbbiakban: Ecotex.

tranzakcióit. Azt is megállapították, hogy a 2018. március 14-i határozat értelmében, a 2018. március 14. és 2018. március 22. közötti időszakban 95 000 BGN (hozzávetőleg 48 573,50 euró) összeget készpénzben fizettek ki KS részére kilenc, egyenként 10 000 BGN (5113 euró) és egy 5000 BGN (2556,50 euró) összegű kifizetési engedély útján. A nemzeti adóhatóság szófiai területi igazgatóságának blagoevgradi irodája 2018. június 5-én közigazgatási jellegű büntetőeljárás megindítását jelentette be, és 2018. június 26-án jogi aktust fogadott el, amelyben megállapította a ZOPB-ben előírt rendelkezések megsértését.

23. 2018. július 10-én az Ecotex kifogást emelt e jogi aktussal szemben azzal az indokkal, hogy a jogsértés a ZANN 28. cikke értelmében csekély mértékűnek tekinthető, mivel a 10 000 BGN (5113 euró) 2018. március 14-i kifizetése csak 0,01 BGN-nel (hozzávetőleg 0,005 euró) haladta meg a ZOPB által a készpénzfizetésekre vonatkozóan előírt korlátozást.

24. 2018. szeptember 3-án a nemzeti adóhatóság szófiai területi igazgatóságának aligazgatója a ZOPB 5. cikkének (1) bekezdése alapján az egyes megállapított jogsértések mindegyike után pénzbírságot szabott ki az Ecotexszel szemben. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy minden egyes 10 000 BGN (5113 euró) összegű kifizetést „jogsértésnek” minősített, és így kilenc közigazgatási szankciót fogadott el. A nemzeti rendelkezéseknek megfelelően minden egyes szankció 5 000 BGN (2556,50 euró), azaz a készpénzben fizetett összeg 50%-a volt.

25. Az Ecotex a nemzeti adóhatóság szófiai területi igazgatósága igazgatóhelyettesének 2018. szeptember 3-i határozatával szemben hatályon kívül helyezés iránti keresetet nyújtott be a Rayonen sad Petrich (petrichi kerületi bíróság, Bulgária) előtt, amely helybenhagyta e határozatot. Az Ecotex felülvizsgálati kérelmet terjesztett a kérdést előterjesztő bíróság elé.

B. A kérdést előterjesztő bírósághoz benyújtott felülvizsgálati kérelem

26. A kérdést előterjesztő bíróság előtt az Ecotex ismét hangsúlyozta, hogy a jogsértés csekély jelentőségére tekintettel a készpénzben kifizetett teljes összeg 50%-ának megfelelő szankció aránytalan. Az Ecotex azt is állította, hogy a társaság osztalékhoz való joga nem minősül ügyletnek vagy szerződésnek, és ezért nem tartozik a ZOPB 3. cikke (1) bekezdésének 1. pontja értelmében vett „kifizetés” fogalmába.

27. A nemzeti adóhatóság szófiai területi igazgatósága rámutatott, hogy a ZOPB 3. cikke (1) bekezdésének 1. pontja szerinti „kifizetés” fogalmát úgy kell értelmezni, hogy az kivétel nélkül minden kifizetésre vagy pénzügyi műveletre vonatkozik, függetlenül azok jellegétől.

28. A kérdést előterjesztő bíróság elöljáróban megjegyzi, hogy a ZOPB átültette a belső jogba a 2005/60/EK irányelvet,[11] amelyet a 2015/849 irányelv[12] 2017. június 26-i hatállyal hatályon kívül helyezett. Következésképpen úgy véli, hogy a ZOPB 3. cikke (1) bekezdésének 1. pontját az EUMSZ 63. cikk és a 2015/849 irányelv releváns rendelkezései fényében kell értelmezni.

29. Először is emlékeztet arra, hogy a „tőkemozgás” fogalma magában foglalja a gazdasági társaság részvényosztalékának és az e társaságban fennálló részesedéseknek a megszerzését is. Így felmerül a kérdés, hogy az EUMSZ 63. cikkel – amely tiltja többek között az olyan intézkedéseket, amelyek

[11] A 2010. március 11-i 2010/78/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL 2010. L 331., 120. o.) módosított, a pénzügyi rendszereknek a pénzmosás, valamint terrorizmus finanszírozása céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló, 2005. október 26-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2005. L 309., 15. o.).

[12] Lásd a 2015/849 irányelv 66. cikkét.

alkalmasak arra, hogy eltántorítsák a külföldi illetőségűeket attól, hogy valamely tagállamban beruházásokat hajtsanak végre, vagy ilyen beruházásokat tartsanak fenn – ellentétes-e a ZOPB 3. cikke (1) bekezdésének 1. pontjában előírthoz hasonló rendelkezés, amely a készpénzfizetések korlátozását írja elő.

30. Másodszor a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy a készpénzfizetésnek a ZOPB 3. cikke (1) bekezdésének 1. pontjában említett korlátozása a 2015/849 irányelv tárgyi hatálya alá tartozik-e, és igenlő válasz esetén a tagállamok szabadon állapíthatják-e meg a 10 000 eurónál alacsonyabb készpénzfizetési küszöbértéket.

31. Harmadszor, a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy egyrészt a készpénzfizetések korlátozásának megsértése esetére előírt pénzbírság összegének meghatározására, másrészt pedig az elmarasztaló határozat felett gyakorolt bírósági felülvizsgálatra vonatkozó részletszabályok milyen mértékig nem sértik a Chartában biztosított büntetések arányosságának elvét és a hatékony jogorvoslathoz való jogot.

C. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

32. A fentiekben kifejtett megfontolásokra tekintettel az Administrativen sad Blagoevgrad (blagoevgradi közigazgatási bíróság) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 63. cikket, hogy azzal ellentétes az alapeljárásban szóban forgóhoz hasonló olyan nemzeti szabályozás, amely szerint csak átutalással vagy fizetési számlára történő befizetéssel teljesíthetők a legalább 10 000 BGN [5113 euró] összegű belföldi kifizetések, és amely korlátozza a fel nem osztott nyereségből készpénzben történő, legalább 10 000 BGN [5113 euró] összegű osztalékfizetéseket? Ha e szabályozás nem ellentétes az EUMSZ 63. cikkel, igazolható-e az ilyen korlátozás a […] 2015/849 irányelv céljaival?

2) Úgy kell-e értelmezni a […]2015/849 irányelv 2. cikkének (1) bekezdését ezen irányelv (6) preambulumbekezdésére, valamint 4. és 5. cikkére figyelemmel, hogy azzal nem ellentétes az alapeljárásban szóban forgóhoz hasonló olyan általános nemzeti jogszabály, amely szerint csak átutalással vagy fizetési számlára történő befizetéssel teljesíthetők a legalább 10 000 BGN [5113 euró] összegű belföldi kifizetések, és amely nem foglalkozik a készpénzfizetéssel érintett személlyel és a készpénzfizetés indokával, miközben hatálya minden, természetes és jogi személyek közötti készpénzfizetésre kiterjed?

   a) Az e kérdésre adandó igenlő válasz esetén: a[…] 2015/849 irányelv (6) preambulumbekezdésére, valamint 4. és 5. cikkére figyelemmel lehetővé teszi-e ezen irányelv 2. cikke (1) bekezdése 3. pontjának e) alpontja a tagállamok számára, hogy az alapeljárásban szóban forgóhoz hasonló nemzeti jogszabályban olyan további általános korlátozásokat írjanak elő a belföldi készpénzforgalom tekintetében, amelyek folytán csak átutalással vagy fizetési számlára történő befizetéssel teljesíthetők a legalább 10 000 BGN [5113 euró] összegű belföldi készpénzfizetések, ha a készpénzfizetés indokát »fel nem osztott nyereség« (osztalék) képezi?

   b) Az e kérdésre adandó igenlő válasz esetén: a[…] 2015/849 irányelv (6) preambulumbekezdésére és 5. cikkére figyelemmel lehetővé teszi-e ezen irányelv 2. cikke (1) bekezdése 3. pontjának e) alpontja a tagállamok számára, hogy hogy az alapeljárásban szóban forgóhoz hasonló nemzeti jogszabályban olyan további

korlátozásokat írjanak elő a készpénzforgalom tekintetében, amelyek folytán csak átutalással vagy fizetési számlára történő befizetéssel teljesíthetők a legalább 10 000 BGN [5113 euró] összegű belföldi kifizetések, ha a küszöbérték alacsonyabb, mint 10 000 euró?

3) a) Úgy kell-e értelmezni a[…] 2015/849 irányelv 58. cikkének (1) bekezdését és 60. cikkének (4) bekezdését a [Charta] 49. cikkének (3) bekezdésére tekintettel, hogy azokkal ellentétes az alapeljárásban szóban forgóhoz hasonló olyan nemzeti jogszabály, amely rögzíti a készpénzfizetési korlátozások megsértése esetén alkalmazandó közigazgatási szankció összegét, ha ez a rendelkezés nem teszi lehetővé a konkrét lényeges körülményeket figyelembe vevő differenciált számítást?

b) Amennyiben a válasz az, hogy a[…] 2015/849 irányelv 58. cikkének (1) bekezdése és 60. cikkének (4) bekezdésével – a[Charta] 49. cikkének (3) bekezdésére tekintettel – nem ellentétes az alapeljárásban szóban forgóhoz hasonló olyan nemzeti jogszabály, amely rögzített mértékű közigazgatási szankciókat ír elő a készpénzforgalmi korlátozások megsértéséért, úgy kell-e értelmezni a[…] 2015/849 irányelv 58. cikkét és 60. cikkének (4) bekezdését a tényleges érvényesülés elvére és a[Charta] 47. cikke szerinti hatékony jogorvoslathoz való jogra figyelemmel, hogy azokkal ellentétes az alapeljárásban szóban forgóhoz hasonló, a bírósági felülvizsgálatot korlátozó nemzeti jogszabály, ha e jogszabály nem teszi lehetővé, hogy az említett szankció elleni jogorvoslati kérelem benyújtása esetén a bíróság a konkrét lényeges körülményeknek megfelelő, az előírt rögzített minimális szint alatti közigazgatási szankciót állapítson meg a készpénzforgalmi korlátozások megsértéséért?”

33. A bolgár, a cseh, a spanyol, az olasz és a magyar kormány, valamint az Európai Bizottság írásbeli észrevételt nyújtott be.

34. A Bíróság az előadó bíró egyetértésével úgy határozott, hogy az eljárási szabályzata 62. cikkének (1) bekezdése alapján kérdéseket intéz a bolgár kormányhoz, és e szabályzat 101. cikkének (1) bekezdése alapján felvilágosításkérést intéz a kérdést előterjesztő bírósághoz, amelyekre azok az előírt határidőn belül írásban válaszoltak.

IV. Elemzés

35. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elemzését megelőzően érdemesnek látom előzetes észrevételt tenni e kérdések megvizsgálásának sorrendjére vonatkozóan.

36. A jelen ügyben az első és a második kérdés arra vonatkozik, hogy összeegyeztethető-e az EUM-Szerződésnek a tőke szabad mozgására és a szabad fizetési műveletekre vonatkozó rendelkezéseivel, továbbá a 2015/849 irányelvnek a (6) preambulumbekezdésével, valamint a 4. és 5. cikkével összefüggésben értelmezett 2. cikkének (1) bekezdésével az olyan nemzeti jogszabály, amely a bolgár szabályozáshoz hasonlóan az osztalékfizetést fedező belföldi készpénzfizetések általános korlátozását tartalmazza.

37. Márpedig emlékeztetek arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlatnak megfelelően az uniós szinten kimerítő jogszabály-közelítés tárgyát képező területre vonatkozó valamennyi nemzeti intézkedést e jogszabály-közelítési intézkedés rendelkezései, nem pedig az elsődleges jog rendelkezései alapján kell megítélni. [13]

[13] Lásd: 2019. szeptember 18-i VIPA ítélet (C-222/18, EU:C:2019:751, 52. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

38. Ilyen körülmények között az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első és második kérdés sorrendjének megfordítását javaslom.

39. Először is a második kérdést vizsgálom meg annak meghatározása érdekében, hogy az alapeljárásban szóban forgó nemzeti szabályozás ténylegesen a 2015/849 irányelv által harmonizált területhez tartozik-e. Az alábbiakban kifejtett okok miatt nem ez a helyzet, mivel e szabályozás véleményem szerint nem tartozik ezen irányelv hatálya alá.

40. Másodszor a kérdést előterjesztő bíróság által feltett első és harmadik kérdést fogom elemezni kizárólag az elsődleges jog és az alapvető jogok alapján.

41. Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság annak vizsgálatára kéri a Bíróságot, hogy az alapeljárásban szóban forgó nemzeti szabályozás összeegyeztethető-e a tőke szabad mozgására és a szabad fizetési műveletekre vonatkozó, az EUMSZ 63. cikkben rögzített szabályokkal. Amennyiben e nemzeti szabályozás az általam az alábbiakban kifejtett okokból korlátozza ezt a szabadságot, megállapítom, hogy ez a korlátozás jogos indokkal igazolható-e, és adott esetben mennyiben alkalmas az általa kitűzött célok megvalósításának biztosítására, továbbá arányos-e. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdésben felvetett problémakört ebben az összefüggésben fogom megvizsgálni. A harmadik kérdésével ugyanis a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a Charta 47. cikkével, amely a hatékony bírósági jogorvoslathoz való jogot biztosítja, valamint a Charta 49. cikkének (3) bekezdésével, amely a büntetések arányosságának elvét rögzíti, ellentétes-e a ZOPB 5. cikkével bevezetetthez hasonló szankciórendszer, mivel nem teszi lehetővé a bírság egyéniesítését sem a jogsértés elkövetését szankcionáló nemzeti hatóság [a kérdés első része, a) pont], sem az ez utóbbi hatóság által elfogadott határozattal szemben benyújtott jogorvoslat ügyében eljáró nemzeti bíróság [a kérdés második része, b) pont] számára.

A. Az alapeljárásban szóban forgó nemzeti jogszabálynak a 2015/849 irányelv rendelkezései alapján történő vizsgálata

42. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 2015/849 irányelvnek a (6) preambulumbekezdésével, valamint a 4. és 5. cikkével összhangban értelmezett 2. cikke (1) bekezdése 3. pontjának e) alpontja értelmében a meghatározott küszöbértéket elérő vagy meghaladó belföldi kifizetések vonatkozásában megtilthatják-e a tagállamok a magánszemélyeknek és vállalkozásoknak a készpénzfizetést, és kötelezhetik-e ez utóbbiakat az átutalásra vagy fizetési számlára történő befizetésre.

43. A kérdést előterjesztő bíróság azt kérdezi a Bíróságtól, hogy a 2015/849 irányelv 2. cikke (1) bekezdése 3. pontjának e) alpontja értelmében ezen irányelv mennyiben alkalmazandó a legalább 10 000 euró összegű, árukereskedők által vagy javára készpénzben teljesített kifizetésekre. Emellett ezen irányelv a 4. cikkében előírja, hogy a tagállamok ezt a hatályt azokra a szakmákra és vállalkozáskategóriákra is kiterjeszthetik, amelyeknél valószínű, hogy azokat pénzmosási célra vagy terrorizmus finanszírozására használják fel. Végül az említett irányelv az 5. cikkében úgy rendelkezik, hogy e büntetendő cselekmények megelőzése érdekében a tagállamok az ugyanezen irányelv hatálya alá tartozó területen szigorúbb rendelkezéseket is elfogadhatnak. Egyébiránt a 2015/849 irányelv (6) preambulumbekezdéséből kitűnik, hogy a tagállamok számára lehetővé kell tenni, hogy „[…] alacsonyabb küszöbértékeket fogadjanak el, valamint hogy további általános korlátozásokat vezessenek be a készpénzforgalom tekintetében, és szigorítsák a meglévő rendelkezéseket”.

44. A Bíróságnak tehát azt a kérdést kell megválaszolnia, hogy az alapeljárásban szóban forgó nemzeti szabályozás e rendelkezések valamelyikének hatálya alá tartozhat-e.

45. Nem hiszem, hogy így van, figyelembe véve az uniós jogalkotó által a 2015/849 irányelv keretében elérni kívánt célokat, annak rendszerét, valamint ezen irányelv 2., 4. és 5. cikkének szövegét, amelyekre a kérdést előterjesztő bíróság hivatkozik.

46. Először is, ami a 2015/849 irányelv célkitűzéseit illeti, ez utóbbi azon veszélyek elkerülésére irányul, amelyek a pénzügyi rendszer pénzmosás, valamint terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználása következtében e rendszer integritását, megfelelő működését, hírnevét és stabilitását érinthetik.[14] E célból ezen irányelv összehangolja azokat az átvilágítási és ellenőrzési intézkedéseket, amelyeket a tagállamoknak azon foglalkozási kategóriákra kell bevezetniük, amelyek leginkább ki vannak téve a súlyos bűncselekményekből származó pénzek felhasználásának, és pénzek vagy vagyon terrorizmus céljaira történő gyűjtésének. Noha a közvetlen és közvetett adózáshoz kapcsolódó adóbűncselekmények szerepelnek az említett irányelv hatálya alá tartozó büntetendő cselekmények között,[15] ennek azonban az a feltétele, hogy e bűncselekmények szabadságvesztés-büntetéssel vagy szabadságelvonással járó intézkedéssel büntetendők legyenek.[16] Következésképpen az uniós jogalkotó arra törekszik, hogy megelőzze az adójogi szabályozás megsértésének elkövetését, amely lényegesen súlyosabb, mint a készpénzfizetések korlátozásának megsértéséből eredő jogsértések.

47. Az alapeljárásban szóban forgó nemzeti szabályozás célja az adócsalás és az adókikerülés elleni küzdelem, amikor előírja, hogy a legalább 10 000 BGN (5113 eurót) összegű kifizetéseket nem készpénzben, hanem átutalással vagy fizetési számlára történő befizetéssel kell teljesíteni a pénzügyi ügyletek nyomon követhetőségének biztosításának érdekében. Amint arra a bolgár kormány észrevételeiben rámutat, a ZOPB célja – amint azt e törvény tervezetének indokolása kifejti – a feketegazdaság, és különösen azon helyzetek korlátozása, amelyekben a pénzmozgások nem szerepelnek a könyvelésben, és így nem terheli azokat sem adó-, sem társadalombiztosítási járulékfizetési kötelezettség. Ezzel összefüggésben e kormány rámutat, hogy a ZOPB a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemre vonatkozóan nem ír elő egyetlen intézkedést sem. Nem minősül a 2015/849 irányelvet átültető intézkedésnek, és nem tartalmaz ezen irányelvre való utalást sem, mivel ezt az irányelvet egyrészt a zakon za merkite sreshtu izpiraneto na pari (a pénzmosás elleni küzdelemmel kapcsolatos intézkedésekről szóló törvény),[17] másrészt a zakon za merkite sreshtu finansiraneto na terorizma (a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemmel kapcsolatos intézkedésekről szóló törvény)[18] ültette át a nemzeti jogba.

48. Meg kell állapítani, hogy az uniós jogalkotó által a 2015/849 irányelv keretében, illetve a bolgár jogalkotó által a ZOPB keretében kitűzött célok egyértelműen eltérnek egymástól.

49. Másodszor, ami a 2015/849 irányelv rendszerét illeti, ezen irányelv intézkedések létrehozására irányul, amelyek az általuk követett célkitűzésre tekintettel jellegüknél, valamint a címzetteknél fogva eltérnek az alapeljárásban szóban forgó nemzeti szabályozás által bevezetett intézkedések céljaitól.

[14] A 2015/849 irányelv 1. cikke és (5) preambulumbekezdése.

[15] A 2015/849/EK irányelv 3. cikkének 4. pontja határozza meg a büntetendő cselekményeket.

[16] Lásd a 2015/849 irányelv 3. cikke 4. pontjának f) alpontját, valamint (11) preambulumbekezdését.

[17] A *DV* 2018. március 27-i 27. száma.

[18] A *DV* 2003. február 18-i 16. száma.

50. Az ezen irányelv keretében elfogadott intézkedések a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozásának kockázatán alapuló megközelítésen [19] alapulnak.

51. Ami ezen intézkedések jellegét illeti, ez utóbbiak azon dokumentumokra vonatkozó átvilágítási, ellenőrzési, tájékoztatási, bejelentési és nyilvántartási kötelezettségekből állnak, amelyek tartalmát és terjedelmét a 2015/849 irányelv II-V. fejezete pontosan meghatározza. [20]

52. Ezzel szemben a ZOPB megelégszik azzal, hogy szabályozza a fizetési eszközöknek a természetes vagy jogi személyek általi belföldi használatát. Az ezen irányelvben előírt egyik intézkedések egyike sem kötelezi a tagállamokat arra, hogy a területükön korlátozzák a fizetési eszközök használatát. Igaz ugyan, hogy az említett irányelv 5. cikke alapján ez utóbbiak a „pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás megelőzése érdekében […] szigorúbb rendelkezéseket is elfogadhatnak, vagy hatályban tarthatnak”, e rendelkezések kizárólag az uniós jogalkotó által e cikkben kifejezetten említett mértékben tartoznak „[ugyanezen] irányelv hatálya alá tartozó [területhez]”. Márpedig az általam kifejtett okokból a szóban forgóhoz hasonló szabályozás, amely az adócsalás és az adókikerülés elleni küzdelem érdekében általános korlátozást fogalmaz meg a belföldi készpénzfizetések tekintetében, nem tartozik a 2015/849 irányelv hatálya alá tartozó területhez.

53. E két szabályozás személyi hatályát illetően az alapeljárásban szóban forgó nemzeti szabályozás minden természetes vagy jogi személyre alkalmazandó, függetlenül attól, hogy milyen minőségében teljesít kifizetést, valamint az ez utóbbi kifizetéshez kapcsolódó ügylet fennállásától és adott esetben jellegétől.

54. Márpedig meg kell állapítani, hogy a 2015/849 irányelv által bevezetett, a dokumentumok átvilágítására, ellenőrzésére, azokkal kapcsolatos tájékoztatásra, bejelentésére és nyilvántartására irányuló intézkedések a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás kockázatainak való kitettségük mértéke, vagy ügyleteik kockázatának foka miatt azonosítható szervezetek korlátozott körét érintik. Igaz, hogy e körbe tartoznak az ezen irányelv 2. cikke (1) bekezdése 3. pontjának e) alpontjában szereplő „árukkal kereskedő más természetes vagy jogi személyek, amennyiben legalább 10 000 euró összegű készpénzfizetést teljesítenek vagy kapnak”. Az is igaz, hogy az említett irányelv (6) preambulumbekezdésében az uniós jogalkotó rámutat, hogy „[a] tagállamok számára lehetővé kell tenni, hogy ennél alacsonyabb küszöbértékeket fogadjanak el, valamint hogy további általános korlátozásokat vezessenek be a készpénzforgalom tekintetében, és szigorítsák a meglévő rendelkezéseket”. Ez utóbbi megjegyzés azonban mind homályos jellege, mind az irányelvek preambulumbekezdéseiben szereplő rendelkezések kötelező erejének hiánya miatt nem eredményezheti azt, hogy egy, a szóban forgóhoz hasonló jogszabályra kiterjedjen a 2015/849 irányelv hatálya.

55. Ezenkívül, noha az uniós jogalkotó a 2015/849 irányelv 4. cikkében felhatalmazza a tagállamokat arra, hogy kiterjesszék ezen irányelv hatályát, ez a kiterjesztés azonban csak annyiban felel meg a kockázatalapú megközelítésnek, és érint olyan szakembereket és

[19] Lásd: a 2015/849 irányelv (23), (30) preambulumbekezdése és 1. cikke.

[20] A Bizottság és a tagállamok így kötelesek azonosítani, értékelni és értelmezni a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozásának kockázatát annak csökkentése, valamint adott esetben a bűncselekményből származó jövedelmek befagyasztása, lefoglalása és elkobzása érdekében. E célból a tagállamoknak először is kötelezniük kell a hitelintézeteket arra, hogy a kockázatértékelésük alapján ügyfél-átvilágítási intézkedéseket alkalmazzanak (II. fejezet), másodszor, hogy közöljék az ügyletek tényleges kedvezményezettjeire vonatkozó információkat (III. fejezet), harmadszor pedig arra, hogy a gyanús pénzügyi ügyleteket bejelentsék azon pénzügyi információs egységhez, amelyet a tagállamok kötelesek külön létrehozni (IV. fejezet). E kötelezettségek betartásának biztosítása érdekében az uniós jogalkotó a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok vonatkozásában elismeri a hitelintézetekre vonatkozó fokozott felügyeleti és ellenőrzési hatásköröket, mivel ezenkívül a tagállamok kötelesek az említett kötelezettségek megszegése esetére szankciókat előírni.

vállalkozáskategóriákat, amelyek „olyan tevékenységeket végeznek, amelyek különösen felhasználhatók pénzmosásra vagy terrorizmus finanszírozására”, amennyiben ezen irányelv kifejezetten megemlíti. Másként fogalmazva, ez a rendelkezés lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy a saját kockázatelemzésük alapján – amelyet ezen irányelv 7. cikke alapján készíthetnek el átvilágítási és ellenőrzési intézkedéseket írjanak elő a vállalkozások szélesebb csoportjára vonatkozóan, amelyet ezen irányelv 7. cikke alapján készíthetnek el –, azonban véleményem szerint nem épülhet e rendelkezésre egy, az alapeljárásban szóban forgóhoz hasonló jogszabály, amely valamennyi természetes vagy jogi személy számára szabályozza a fizetési eszközök belföldi adókijátszás és adókikerülés céljából történő felhasználását.

56. E tényezőkre tekintettel következésképpen úgy vélem, hogy nem tartozik a 2015/849 irányelv hatálya alá az alapeljárásban szóban forgóhoz hasonló jogszabály, amely az adócsalás és adókikerülés elleni küzdelem érdekében megtiltja a természetes vagy jogi személyeknek, hogy belföldön készpénzben fizessenek, ha a kifizetés értéke eléri vagy meghaladja a meghatározott küszöbértéket, és e személyeket átutalásra vagy fizetési számlára történő befizetésre kötelezi.

57. Mivel az uniós jogban jelenleg nem létezik jogalkotási aktus azon feltételekre és részletszabályokra vonatkozóan, amelyek alapján az euróövezeten kívüli tagállamok – mint például a Bolgár Köztársaság – korlátozhatják a belföldi készpénzfizetéseket,[21] a szóban forgó nemzeti szabályozást kizárólag az elsődleges jog és különösen az alapszabadságokra vonatkozó szabályok alapján kell megvizsgálni.

B. Az alapeljárásban szóban forgó nemzeti jogszabálynak az EUMSZ 63. cikk alapján történő vizsgálata

58. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ a Bíróságtól, hogy az EUMSZ 63. cikket úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan tagállami szabályozás, amely megtiltja a belföldi készpénzfizetést, amennyiben e kifizetés eléri vagy meghaladja a rögzített értékhatárt, és amely e célból – egy társaság osztalékainak kifizetése esetén is – átutalást vagy fizetési számlára történő befizetést ír elő.

59. Közös vagy harmonizált szabályok hiányában az euróövezeten kívüli tagállamok – mint amilyen a Bolgár Köztársaság is – szabadon korlátozhatják a területükön a készpénzfizetéseket. Mindazonáltal, mint minden tagállamnak, tiszteletben kell tartaniuk a belső piac szabályait, és különösen a Szerződésnek a mozgás szabadságára vonatkozó rendelkezéseit.[22]

60. Az alapügy keretében a nemzeti jogszabálynak az összeegyeztethetőségét a közvetlenül korlátozott mozgásszabadság viszonylatában kell értékelni.[23]

61. A jelen ügyben az illetékes nemzeti hatóságok a szóban forgó jogszabályt az osztalékfizetésekkel kapcsolatban alkalmazták, amely jövedelmek az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a tőke szabad mozgására vonatkozó szabályok értelmében a kezelt tőkéből származó

[21] Lásd a készpénzfizetések korlátozásairól szóló jelentés (2.2.1. pont).

[22] Lásd analógia útján: 2018. november 22-i Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank ítélet (C-625/17, EU:C:2018:939, 27. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[23] Lásd: 2017. szeptember 7-i Eqiom és Enka ítélet (C-6/16, EU:C:2017:641, 44. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

jövedelemnek minősülnek.[24] Következésképpen azt javaslom a Bíróságnak, hogy az elemzést az EUMSZ 63. cikkben foglalt, a tőke szabad mozgására és a szabad fizetési műveletekre vonatkozó szabályok fényében végezze el.

62. A kérdést előterjesztő bíróság kérésének megfelelően a Bíróságnak azt kell tehát meghatároznia, hogy a szóban forgó jogszabályt az EUMSZ 63. cikk értelmében a tőke szabad mozgása és a szabad fizetési műveletek korlátozásának kell-e tekinteni, és adott esetben az ilyen korlátozás igazolható-e.

1. A tőke szabad mozgása és a szabad fizetési műveletek korlátozásának fennállásáról

63. Az EUMSZ 63. cikk értelmében tilos a tagállamok, valamint a tagállamok és harmadik országok közötti tőkemozgásra és fizetési műveletekre vonatkozó minden korlátozás.

64. E rendelkezés megsértése az ez utóbbi szövegéből következően mind a határokon átnyúló dimenziójú tőkemozgás és kifizetések fennállását, mind ezek korlátozását feltételezi.

65. Először is úgy vélem, hogy az alapeljárásban szóban forgó nemzeti jogszabály az általános jellege miatt érintheti a határokon átnyúló dimenziójú tőkemozgásokat és kifizetéseket.

66. Kétségtelen, hogy – amint arra a bolgár és a cseh kormány észrevételeikben rámutat – az alapeljárásban szóban forgó nemzeti szabályozás egy bizonyos tagállam területén teljesített kifizetések részletszabályainak meghatározására szorítkozik. Jelzem ugyanakkor, hogy e szabályozás minden olyan természetes vagy jogi személyre alkalmazandó, aki vagy amely e területen kifizetést teljesít, függetlenül ez előbbi állampolgárságától vagy lakóhelyétől, illetve ez utóbbi székhelyétől, továbbá attól, hogy e személyek milyen minőségben járnak el. Következésképpen az említett jogszabály alkalmazandó abban az esetben is, ha a kifizetést olyan természetes vagy jogi személy teljesíti, akinek vagy amelynek a lakóhelye vagy székhelye a Bulgáriától eltérő tagállamban található, vagy a kifizetés e személy javára, például határokon átnyúló szolgáltatásnyújtás keretében valósul meg.

67. Ezenkívül a ZOPB 3. cikke mind a bolgár levában, mind a külföldi pénznemben teljesített kifizetésekre vonatkozik, és azon ügylet típusától és jellegétől függetlenül alkalmazandó, amelyhez a kifizetés kapcsolódik.[25] Így, a ZOPB alkalmazására vonatkozó iránymutatásoknak[26] megfelelően ezt a szabályozást a jelen ügyben a belföldön jogszerűen letelepedett társaság által e társaság egyetlen tagjának, a jelen esetben egy görög állampolgárnak fizetett osztalékra alkalmazták. Márpedig nem hiszem, hogy komolyan vitatható lenne, hogy a Bulgáriában letelepedett vállalkozástól származó osztalékoknak egy másik tagállam állampolgárságával rendelkező tag számára készpénzben történő kifizetése az EUMSZ 63. cikk értelmében vett tőkemozgásnak és fizetésnek minősül.[27]

[24] Lásd e tekintetben: 2000. június 6-i Verkooijen ítélet (C-35/98, EU:C:2000:294, 26. és azt követő pontok), amelyben a Bíróság úgy ítélte meg, hogy egy ilyen művelet elválaszthatatlan a tőkemozgástól.

[25] A ZOBP alkalmazására vonatkozó iránymutatások III. részének 1. pontja pontosítja, hogy a ZOBP oly módon szabályozza az ország belföldi magán- és gazdasági forgalmában eszközölt valamennyi kifizetést, hogy a tranzakció, a szerződés vagy ügylet típusa főszabály szerint a törvény hatálya szempontjából nem releváns, mivel a jog szempontjából kizárólag a tervezett, meghatározható vagy teljesített kifizetés összege bír relevanciával.

[26] Lásd ezen iránymutatás IV. részének 6. pontját.

[27] Ha nem tévedek, a kérdést előterjesztő bíróság által a Bírósághoz benyújtott iratok nem teszik lehetővé KS lakóhelyének meghatározását.

68. Másodszor, véleményem szerint tagadhatatlan, hogy a szóban forgó nemzeti jogszabály a tőke szabad mozgásának és a szabad fizetési műveleteknek a korlátozását valósítja meg még akkor is, ha nincs szó az érintett természetes vagy jogi személyek állampolgárságán alapuló hátrányos megkülönböztetésről.

69. Egy olyan szabályozás ugyanis, amely általános jelleggel szabályozza a fizetési eszközök használatát, megtiltva a magánszemélyek és a vállalkozások számára a készpénzfizetést, amennyiben annak összege legalább 10 000 BGN (5113 euró), és e célból büntetés terhe mellett arra kötelezi őket, hogy a jogalkotó által kifejezetten megjelölt fizetési eszközökhöz folyamodjanak, önmagában korlátozza a tőke szabad mozgását és a fizetési műveletek szabadságát.

70. Egyrészt megjegyzem, hogy az érmék és bankjegyek törvényes fizetőeszköz minősége főszabály szerint a készpénzfizetés kötelező elfogadását vonja maga után. A pénzérmék és bankjegyek használatát tehát olyan eszközként ismerik el, amelyet valamely fizetési kötelezettség kötelezettjei szabadon igénybe vehetnek.

71. Így az euróövezetben az euróbankjegyek és az euróérmék törvényes fizetőeszközi minőségének hatályáról és joghatásairól szóló, 2010. március 22-i bizottsági ajánlás [28] értelmében e törvényes fizetőeszköz minőség fizetési kötelezettség fennállása esetén maga után vonja, hogy a hitelező nem utasíthatja vissza a készpénzben való fizetést, és hogy az adós ezt a kötelezettségét euróbankjegyek és euróérmék felkínálásával is teljesítheti. [29] A Bizottság következésképpen megállapítja, hogy „[k]iskereskedelmi ügyletekben az euróbankjegyek és az euróérmék fizetőeszközként való elfogadása az irányadó szabály” [30].

72. E tekintetben egy, az EKB által 2016-ban készített tanulmány [31] következtetései szerint továbbra is a készpénzügyletek számítanak a leginkább hozzáférhető, és a – különösen bizonyos gazdasági ágazatokban. és számos kis- és középvállalkozás számára –legelterjedtebb fizetési módnak. [32] Az euróövezetben az elárusítóhelyeken teljesített kifizetések körülbelül 79%-át készpénzben, míg bankkártyával körülbelül 19%-át, más fizetési eszközök révén pedig körülbelül 2%-át teljesítették. Az értékpapírok tekintetében a készpénzfizetések piaci részesedése közel 54% volt, míg a bankkártyák esetében 39%-ot, más fizetési eszközök esetében pedig körülbelül 7%-ot tett ki. [33] E tanulmány szerint az elemzett készpénzügyletek 10%-a 100 eurót meghaladó értékű árukra vagy szolgáltatásokra vonatkozott. [34]

73. Másrészt az alapeljárásban szóban forgóhoz hasonló nemzeti szabályozás nemcsak a készpénzfizetések és más jogszerű fizetési eszközök – mint például a bankkártya – kizárását eredményezi, hanem átutalással vagy fizetési számlára történő befizetésre is kötelezi a magánszemélyeket és vállalkozásokat.

[28] HL 2010. L 83., 70. pont.

[29] Ezen ajánlás 1. pontjának a) és c) alpontja.

[30] Az említett ajánlás 2. pontja.

[31] Az EKB „The use of cash by households in the euro area » című jelentésében található, amely a következő internetes címen érhető el: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op201.en.pdf.

[32] Lásd a készpénzfizetések korlátozásairól szóló jelentés 4. pontját, amelyben az is szerepel, hogy „a készpénz az euróövezetben még mindig a legáltalánosabb fizetési eszköz és az értékfelhalmozás jelentős formája” (2.1. pont, amely az EKB „The use of cash by households in the euro area” című jelentésére hivatkozik).

[33] Lásd:az EKB „The use of cash by households in the euro area” című jelentése, 19. o.

[34] Lásd:az EKB „The use of cash by households in the euro area” című jelentése, 25. o.

74. Meg kell állapítani, hogy a bolgár jogalkotó által elfogadott fizetési megoldások választéka nem széles, és többek között azt követeli meg a magánszemélyektől, hogy bankszámlával rendelkezzenek, továbbá hogy fizetéskor ezt a számlát használják. Márpedig a 10 000 BGN (5113 euró) mértékű felső határ önmagában nem zárja ki, hogy e magánszemélyek ezen összeg kifizetése során az átutalás helyett a készpénzben vagy bankkártyával történő teljesítést részesítsék előnyben a fizetési mód azonnaliságával, egyszerűségével vagy ingyenességével kapcsolatos okok miatt. Úgy tűnik tehát számomra, hogy a szóban forgó nemzeti szabályozás alkalmas arra, hogy visszatartsa például a határ menti területen lakó magánszemélyeket attól, hogy a szomszédos tagállamba utazzanak abból a célból, hogy a kereskedőktől termékeket vásároljanak, vagy olyan szolgáltatókat vegyenek igénybe, akik a fizetés átutalást vagy fizetési számlára történő befizetés útján történő teljesítését követelik meg.

75. Hasonlóképpen a társaságok vonatkozásában emlékeztetek arra, hogy a részvényeseket megillető szerződési szabadságnak megfelelően a részvényesek vagy tagok főszabály szerint szabadon határozhatják meg az osztalékok fizetésének módjait, és különösen azok formáját. Márpedig egy olyan jogi norma, mint a ZOPB 3. cikke, azzal a hatással jár, hogy a társasággal szemben különösen súlyos bírság kiszabását kilátásba helyezve korlátozza az e részvényeseket vagy tagokat megillető azon szabadságot, hogy ezeket az osztalékokat készpénzben fizessék ki.

76. A banki átutalás vitathatatlanul előnyöket jelent a határokon átnyúló fizetések vonatkozásában, mivel többek között lehetővé teszi a magánszemélyek és a társaságok számára, hogy elkerüljék jelentős összegű készpénz szállítását. Ugyanakkor e fizetési műveletekre különböző banki költségek alkalmazhatók. Bár jelenleg a Bolgár Köztársaság az egységes eurófizetési térség (Single Euro Payments Area, a továbbiakban: SEPA) [35] tagállama, emlékeztetek arra, hogy euróövezeten kívüli tagállam. E körülmények között a SEPA keretében előírt előnyök, mint például a határokon átnyúló átutalásnak az átutalási megbízás kibocsátó bank általi átvételétől számított egy munkanapon belüli teljesítése, vagy akár a versenyképes árak alkalmazása, csak az euróban denominált fizetésekre alkalmazandók. A bolgár levában denominált fizetést illetően tehát továbbra is a határokon átnyúló átutalások költségeit szabályozó bolgár jogszabályokat kell alkalmazni. Márpedig észszerűen feltételezhető, hogy így a szóban forgó szabályozás azzal a hatással jár, hogy a nemzeti pénznemben denominált, határokon átnyúló átutalás teljesítéséhez kapcsolódó többletköltségekkel terheli meg a belföldi bankszámlával nem rendelkező részvényeseknek vagy tagoknak juttatott osztalékokat.

77. E tényezőkre tekintettel úgy vélem, hogy egy, az alapeljárásban szóban forgóhoz hasonló nemzeti szabályozás korlátozza a tőkemozgásoknak és a fizetési műveleteknek az EUMSZ 63. cikkben biztosított szabadságát.

78. Az állandó ítélkezési gyakorlatból azonban az következik, hogy az ilyen korlátozás összeegyeztethető lehet e cikkel, ha azt jogos vagy közérdeken alapuló nyomós indokok igazolják, és amennyiben így van, akkor, ha a korlátozás alkalmas a kitűzött cél megvalósítására, és nem haladja meg az e cél eléréséhez szükséges mértéket, továbbá összhangban áll az alapvető jogokkal, [36] amit most kell megvizsgálni.

[35] Lásd még: a 2014. február 26-i 248/2014 rendelettel (HL 2014. L 84., 1. o) módosított, az euróátutalások és -beszedések technikai és üzleti követelményeinek megállapításáról és a 924/2009/EK rendelet módosításáról szóló, 2012. március 14-i 260/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2014. L 94., 1 o.). Amint arra a Bíróság a 2019. szeptember 5-i Verein für Konsumenteninformation ítéletben (C-28/18, EU:C:2019:673, 18. pont) rámutatott, a SEPA célja, hogy az euróban denominált fizetési műveletek vonatkozásában közös uniós szintű pénzforgalmi szolgáltatásokat kidolgozva felváltsa a belföldi pénzforgalmi szolgáltatásokat.

[36] Lásd: 2019. február 26-i X (Harmadik országban letelepedett közvetítő társaságok) ítélet, (C-135/17, EU:C:2019:136, 70. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Lásd még: 2019. május 8-i PI ítélet (C-230/18, EU:C:2019:383, 64. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

79. Ezzel összefüggésben teszek néhány pontosítást e feltételeknek az alapeljárásban való teljesülését illetően, mivel a kérdést előterjesztő bíróságnak kell e célból elvégeznie a szükséges vizsgálatokat.

2. A korlátozás igazolása

80. Az EUMSZ 65. cikk (1) bekezdése b) pontjának [37] szövegéből, valamint a Bíróság ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy az adókijátszás és adókikerülés megelőzésének szükségessége olyan jogszerű oknak minősül, amely alkalmas a szabad tőkemozgás korlátozásának igazolására.

81. Így a Bíróság a 2020. április 30-i Société Générale ítéletben [38] kimondta, hogy az adóbeszedés hatékonysága biztosításának a szükségessége olyan jogszerű cél, amely igazolhatja az alapvető szabadságok korlátozását. A Bíróság szerint tehát a tagállam jogosult olyan intézkedéseket alkalmazni, amelyek lehetővé teszik a fizetendő adó összegének egyértelmű és pontos ellenőrzését, azzal a feltétellel azonban, hogy ezek az intézkedések alkalmasak a kitűzött cél megvalósításának biztosítására, és nem haladják meg az annak eléréséhez szükséges mértéket. [39]

82. A 2019. február 26-i X (Harmadik országban letelepedett közvetítő társaságok) ítéletben [40] a Bíróság azt is megállapította, hogy a tőke szabad mozgását korlátozó nemzeti intézkedés akkor igazolható az adócsalás és adókikerülés megelőzésének szükségességével, ha az említett intézkedés kifejezetten olyan egyértelműen mesterséges konstrukciókra vonatkozik, amelyek nélkülözik a valós gazdasági tartalmat, és amelyet az érintett tagállam területén folytatott tevékenységből származó nyereség után általában fizetendő adó kijátszása céljából hoztak létre. [41]

83. A jelen ügyben a ZOPB 3. cikkében foglalt rendelkezéseknek lehetővé kell tenniük a feketegazdaság elleni küzdelmet azáltal, hogy a pénzügyi tranzakciók követhetősége révén biztosítják az adó és a társadalombiztosítási járulékok beszedését. Amint azt a bolgár kormány az észrevételeiben kifejti és bemutatja, [42] e jogszabály különösen az adókikerülési gyakorlatok elleni küzdelemre irányul azon helyzetek korlátozásával, amelyekben jelentős likvid eszközöket nem tüntetnek fel a könyvelésben, így elkerülik a természetes személyek jövedelemadója és a társasági adó, valamint a kötelező társadalombiztosítási járulékok megfizetését. A bolgár kormány azokat az eseteket célozza, amelyekben valamely társaság pénzügyi helyzetét a nemzeti adóhatóság hivatalainak félrevezetése céljából hamisan tüntetik fel, vagy azokat az eseteket, amelyekben a díjazást a társadalombiztosítási járulékok beszedéséért felelős szervek felé történő bejelentés során mesterségesen csökkentik. Az osztalék banki átutalással való kifizetésére vagy fizetési számlára történő befizetésére vonatkozó kötelezettségnek így lehetővé kell tennie a „burkolt” osztalékfizetés elkerülését, és így biztosítania kell, hogy ezen osztalékokat csak egyszer, a megfelelő adóterületen adóztassák meg.

[37] Az EUMSZ 65. cikk (1) bekezdésének b) pontja szerint az EUMSZ 63. cikk rendelkezései nem érintik a tagállamoknak azt a jogát, hogy „meghozzák a szükséges intézkedéseket a nemzeti törvények és rendeletek megsértésének megakadályozására, különösen az adózás és a pénzügyi szervezetek prudenciális felügyelete terén, vagy hogy eljárásokat alakítsanak ki a tőkemozgások igazgatási vagy statisztikai célú bejelentésére, illetve hogy a közrend vagy a közbiztonság által indokolt intézkedéseket hozzanak”.

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

[39] Lásd. 2020. április 30-i Société Générale ítélet (C-565/18, EU:C:2020:318, 38. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Lásd még: 1995. február 23-i Bordessa és társai ítélet (C-358/93 és C-416/93, EU:C:1995:54, 19–21. pont).

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

[41] Lásd 2019. február 26 i X (Harmadik országban letelepedett közvetítő társaságok) ítélet (C-135/17, EU:C:2019:136, 73. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[42] A bolgár kormány által az észrevételeinek 53. és azt követő pontjaiban kifejtett indokok megegyeznek azokkal, amelyeket e kormány az EKB előtt a vélemény iránti kérelmében kifejtett.

84. E körülményekre tekintettel úgy vélem, hogy az alapeljárásban szóban forgó jogszabály igazolható az adócsalás és az adókikerülés elleni küzdelemre alapított jogszerű indokkal.

85. Most azt kell meghatározni, hogy e szabályozás alkalmas-e az elérni kívánt cél megvalósításának biztosítására, és nem haladja-e meg az annak eléréséhez szükséges mértéket.

3. Az alapeljárásban szóban forgó nemzeti szabályozásnak a kitűzött célok elérésére való alkalmassága

86. Emlékeztetek arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint egy nemzeti szabályozás csak akkor alkalmas az említett cél megvalósítására, ha azt valóban összefüggő és szisztematikus módon kívánja elérni.[43]

87. Bár jelenleg nincs egyetértés abban a kérdésben, hogy a készpénzfizetések korlátozásai tényleges hatással vannak-e az adócsalás és az adókikerülés mértékére,[44] hangsúlyozom, hogy itt nem azt a kérdést kell megválaszolni, hogy a bolgár jogszabályok lehetővé teszik-e ezeknek, a meglehetősen változatos eredettel és jelleggel bíró jelenségeknek a felszámolását, hanem azt kell értékelni, hogy e szabályozás alkalmas-e az ezen jelenségek elleni küzdelemre. Márpedig számomra úgy tűnik, hogy számos tényező bizonyítja, hogy a szóban forgó szabályozást a Bíróság ítélkezési gyakorlatának megfelelően összefüggő és szisztematikus módon hozták létre az adócsalás és adókikerülés elleni küzdelem érdekében.

88. Először is, ami e jogszabály hatályát illeti, az lehetővé teszi, hogy a lehető legszélesebb körben feltárják, és adott esetben szankcionálják az adócsalásokat. Emlékeztetek arra, hogy a ZOPB 2. cikkében foglalt kivételektől eltekintve az említett jogszabály egységesen alkalmazandó minden olyan személyre és vállalkozásra, aki vagy amely belföldön a 10 000 BGN (5113 euró) küszöbértékkel egyenlő vagy azt meghaladó összegű fizetést teljesít. Valamennyi gazdasági szereplőt és gazdasági szektort tehát azonos kötelezettségek terhelik, függetlenül azon ügylet jellegétől és tárgyától, amelyhez a fizetés kapcsolódik.

89. Ezenkívül megjegyzem, hogy a 10 000 BGN (5113 euró) összegű felső határ alkalmazandó, függetlenül attól, hogy hogy az ügyletre egyetlen műveletben vagy több, összetartozónak tűnő műveletben kerül-e sor, ami lehetővé teszi azon személyek cselekményeinek megismerését, akik a fizetendő összegnek a ZOPB hatálya alól való mentesüléshez szükséges számú részre történő felosztásával próbálják megkerülni az alkalmazandó szabályozást. Ily módon emlékeztetek arra, hogy az alapügy keretében az Ecotex a vállalkozás osztaléka címén összesen 100 000 BGN-t

[43] Lásd: 2013. április 25-i Jyske Bank Gibraltar ítélet (C212/11, EU:C:2013:270, 66. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); 2018. december 19-i Stanley International Betting és Stanleybet Malta ítélet (C-375/17, EU:C:2018:1026, 51. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[44] A készpénzfizetések korlátozásairól szóló jelentésében a Bizottság kifejti, hogy az ilyen korlátozások csak limitált hatással lennének az adócsalásra (5.2. pont), mivel először is ez más szociális, gazdasági és politikai tényezőktől függ, másodszor pedig az adócsalás jelentős része nem készpénzes ügyleteken, hanem olyan kifinomult jogi struktúrákon és jogi ügyleteken keresztül valósul meg, amelyek gyakran nemzetközi dimenzióval rendelkeznek, harmadszor pedig a készpénzfizetések korlátozása nem szükségszerűen visszatartó erejű. Ezzel szemben az Európai Parlament a pénzügyi bűncselekményekről, az adókijátszásról és az adókikerülésről szóló, 2019. március 26-i állásfoglalásában [2018/2121/(INI), 13. pont] elismerte, hogy a készpénzes tranzakciók továbbra is igen nagy kockázatot jelentenek a pénzmosás és az adókijátszás – többek között a [hozzáadottérték-adóval (héa) kapcsolatos] csalások – tekintetében annak előnyei, például a hozzáférhetőség és a gyorsaság ellenére” (13. pont). Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság „az európai parlamenti és tanácsi irányelvre a pénzügyi rendszereknek a pénzmosás, valamint a terrorizmus finanszírozása céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló javaslatra” vonatkozó véleményében (HL 2013. C 271., 31. o., 4.3. pont) már hangsúlyozta, hogy a készpénzfizetések a feketegazdaság számára kedvező tényezőnek tekinthetők, míg az egyéb, nem készpénzes tranzakciók pénzügyi és gazdasági szempontból átláthatóbbak, a társadalom egésze számára kevésbé költségesek, továbbá praktikusak, biztonságosak és innovatívak.

(51 130 euró) fizetett oly módon, hogy ezen összegből 95 000 BGN-t (hozzávetőleg 48 573,50 eurót) kilenc, 10 000 BGN-es (5113 euró), és egy 5 000 BGN-es (2556,50 euró) részletben készpénzben fizetett ki.

90. Másodszor, ami a legalább 10 000 BGN (5113 euró) összegű fizetések tekintetében a szóban forgó jogszabállyal bevezetett fizetési módokat illeti, azok ténylegesen lehetővé teszik az ügyletek azonosításának és az adószabályok alkalmazásának biztosítását.

91. A bolgár jogalkotó ugyanis olyan fizetési eszközök igénybevételét követeli meg, amelyek biztosítják a pénzügyi műveletek nyomon követhetőségét. [45]

92. Egyrészt a banki átutalás és a fizetési számlára történő befizetés lehetővé teszi a pénzügyi tranzakciók névtelenségének megszüntetését, és nyomon követhetőségének biztosítását az állami adóhatóságok általi megállapításuk és megadóztatásuk érdekében, ellentétben a készpénzfizetésekkel, amelyek nem teszik lehetővé a tranzakciók paramétereinek meghatározását (felek, összeg, tárgy, időpont). E tekintetben a bolgár kormány rámutat, hogy a törvény a banki átutalást és a fizetési számlára történő átutalást támogatja, mivel azok az adóellenőrzés céljából ellenőrizhetők, azonosíthatók és elemezhetők, ugyanakkor, a bolgár bankrendszeren keresztül végrehajtott ügyletek gyorsaságát és kényelmes intézését figyelembe véve, mindez nem akadályozza és késlelteti a fizetési művelet végrehajtását.

93. Másrészt, noha a bolgár jogalkotó az általa bevezetett mechanizmusból kizárt egyéb fizetési módokat, például a csekkel és bankkártyával történő fizetést, e választást igazolhatja az e két fizetési mód köré összpontosuló csalások igen magas százalékos aránya. [46]

94. Ebben az összefüggésben úgy tűnik, hogy a szóban forgó szabályozás által bevezetett mechanizmus hozzájárul az adócsalás és az adókikerülés elleni küzdelemhez.

95. Az ilyen szabályozás azonban valójában csak akkor valósíthatja meg ezt a célt, ha az általa meghatározott követelményeket tiszteletben lehet tartani.

96. Márpedig a készpénzfizetés megtiltása, és az adócsalás és az adókikerülés elleni küzdelem érdekében a banki átutalás vagy a fizetési számlára történő befizetés előírása azt feltételezi, hogy a magánszemélyek bankszámlával rendelkeznek, vagy rendelkezhetnek. [47] Meg kell állapítani, hogy bizonyos személyek vagy ki vannak zárva a banki szolgáltatások köréből, vagy lemondanak

[45] Lásd e tekintetben az uniós jogalkotó által a pénzátutalásokat kísérő adatokról és a 1781/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2015. május 20-i (EU) 2015/847 európai parlamenti és tanácsi rendeletben (HL 2015. L 141., 1. o.) megfogalmazott rendelkezéseket. Franciaországban a Banque de France-hoz tartozó fizetési eszközök biztonságának megfigyelőközpontja által készített 2018. évi éves jelentés (amely a következő internetes címen érhető el: https://www.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/819172_osmp2018_web_3.pdf) szerint az átutalás továbbra is a csalásra legkevésbé használt számlaeszköz marad, jóllehet a legnagyobb összegeket mozgatja meg (35. o.).

[46] A Banque de France-hoz tartozó fizetési eszközök biztonságának megfigyelőközpontja által készített 2018. évi éves jelentés (lásd az előző lábjegyzetet) szerint a csekk a bankkártya előtt a csaláshoz leginkább alkalmazott, azonban lényegesen csekélyebb mértékben használt fizetési eszköz (e jelentés 33. o., valamint 19. és 48. o.).

[47] Főszabály szerint minden jogszerűen létrehozott vállalkozás rendelkezik bankszámlával. Ugyanis a cégjegyzékbe való bejegyzéshez és az ÁFA-regisztrációhoz szükséges kötelezettségéről van szó.

azokról.[48] Ezzel kapcsolatban csak egyetérthetek Pitruzzella főtanácsnoknak a Dietrich és Häring egyesített ügyekre vonatkozó indítványában[49] kifejtett megállapításaival. Miután megállapította, hogy a 2014/92 irányelv[50] elismeri az Európai Unióban jogszerűen tartózkodó valamennyi személy jogát arra, hogy alapszintű fizetési számlát nyisson (amely számlának ki kell terjednie az olyan fizetési műveletek teljesítésére irányuló szolgáltatásra, mint az Unión belüli átutalások és beszedések), és a bankszámlával nem rendelkező, kiszolgáltatott fogyasztókat a lakossági bankszolgáltatási piac igénybevételére bátorítja, Pitruzella főtanácsnok azokra a közelmúltbeli adatokra hivatkozik, amelyek azt mutatják, hogy bár kisebbségben vannak azon személyek az Európai Unióban és az eurózónában, akiknek még nincs hozzáférésük alapszintű pénzügyi szolgáltatásokhoz, számuk nem elhanyagolható.

97. E körülmények között lényegesnek látom, hogy a kérdést előterjesztő bíróság megbizonyosodjon arról, hogy az alapeljárásban szóban forgó jogszabályhoz olyan intézkedések társulnak, amelyek figyelembe veszik a magánszemélyek banki integrációját. A 2014/92 irányelv (46) preambulumbekezdésének és 18. cikke (4) bekezdésének megfelelően e bíróságnak többek között arról kell meggyőződnie, hogy a bankszámlával nem rendelkező kiszolgáltatott személyek az egyéb magányszemélyekre vonatkozó feltételekhez képest kedvezőbb feltételek mellett – például ingyenesen – férhetnek hozzá az alapellátásokkal rendelkező bankszámlához.[51] Ez annál is inkább lényeges, mivel a ZOPB 3. cikkének megsértése esetén súlyos szankció kiszabására kerül sor.

98. Ez e jogszabály bizonyos rugalmasságát is maga után vonja. Bár megjegyzem, hogy a ZOPB 2. cikkében a bolgár jogalkotó kivételt ír elő az „általános vagy egyedi feladatok ellátására képtelen személyek” javára, úgy vélem, hogy azt is meg kell vizsgálni, hogy léteznek-e olyan különleges vagy eltérést engedő intézkedések, amelyekre azok a személyek hivatkozhatnak, akik a fent említettektől eltérő okokból, például bizonytalan helyzetük vagy jogállásuk miatt (például a nemzetközi védelmet kérelmező személyek) nem tudnak átutalást vagy fizetési számlára történő befizetést teljesíteni. Nem tartom lehetetlennek, hogy az ilyen, minden esetben külön vizsgálandó körülmények között az összeg, a tranzakció indoka és az érintett felek (például az azonosság bizonyítását megkövetelve) azonosításával biztosítani lehet a készpénzfizetés nyomon követhetőségét.

99. Végül, harmadszor és utolsósorban, a ZOPB 5. cikkében előírt szankciórendszert illetően meg kell állapítani, hogy e rendszer a ZOPB 3. cikkében foglalt, a készpénzfizetések korlátozására vonatkozó szabályozás megsértésének különösen súlyos bírsággal történő büntetésére irányul. A kérdést előterjesztő bíróság által szolgáltatott információkból következik, hogy a kiszabható

[48] Lásd: e tekintetben a fizetési számlákhoz kapcsolódó díjak összehasonlíthatóságáról, a fizetésiszámla-váltásról és az alapszintű fizetési számla nyitásáról, illetve használatáról szóló, 2014. július 23-i 2014/92/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 257., 214. o.),.amelyben az uniós jogalkotó hangsúlyozza, hogy bizonyos fogyasztók nem nyitnak fizetési számlát, vagy azért, mert elutasítják őket, vagy pedig azért, mert nem kapnak megfelelő termékre vonatkozó ajánlatot, (a (7) preambulumbekezdés). Lásd még szemléltetésként: Franciaországban a Banque de France-hoz tartozó fizetési eszközök biztonságának megfigyelőközpontja által készített 2019. évi éves jelentés, amely a következő internetes címen érhető el: https://publications.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/oibwebvf.pdf („A megfelelő banki számlákhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés”, 9. o.).

[49] C-422/19 és C-423/19, EU:C:2020:756, különösen a 136–138. pont.

[50] Lásd különösen ezen irányelv 2. cikkének (2) bekezdését, 16. cikkét, valamint (9), (46) és (48) preambulumbekezdését.

[51] Ezen irányelv 18. cikkének (4) bekezdése értelmében a tagállamok előírhatják a hitelintézetek számára különböző árképzési rendszerek alkalmazását a fogyasztó banki integrációs fokától függően, ezzel lehetővé téve különösen azt, hogy a bankszámlával nem rendelkező, kiszolgáltatott fogyasztók kedvezőbb feltételek mellett vehessék igénybe a szolgáltatásokat. Az említett irányelv (46) bekezdésében az uniós jogalkotó pontosítja, hogy „[a]z alapszintű fizetési számlát díjmentesen vagy észszerű díj felszámításával kell biztosítani annak érdekében, hogy a fogyasztók lehető legszélesebb köre számára legyen elérhető. A tagállamoknak lehetővé kell tenni, hogy annak érdekében, hogy a bankszámlával nem rendelkező, kiszolgáltatott fogyasztókat a lakossági bankszolgáltatási piac igénybevételére bátorítsák, előírhassák, hogy az alapszintű fizetési számlákat az ilyen fogyasztók számára különösen kedvező feltételek mellett – például ingyenesen – kell biztosítani”.

bírság egyébként büntetőjogi jellegű közigazgatási szankció.[52] Nem kétséges, hogy ezt a szankciórendszert abból a célból hozták létre, hogy a megelőzés és a visszatartás eszközével küzdjenek az adócsalás és az adókikerülés kockázataival szemben. Hangsúlyozom, hogy a 2012. július 19-i Rēdlihs ítéletben[53] a Bíróság teljesen jogszerűnek ítélte, hogy a tagállamok az adó megfelelő beszedésének biztosítása és az adócsalás megakadályozása érdekében a jogszabályaikban megfelelő szankciókat írnak elő a héaalanyok nyilvántartásába való felvételének kezdeményezésére vonatkozó kötelezettség elmulasztásának esetére.[54]

100. E körülményekre, valamint a kérdést előterjesztő bíróság által még elvégzendő vizsgálatokra is figyelemmel úgy látom, hogy az alapeljárásban szóban forgóhoz hasonló olyan nemzeti jogszabály, amely megtiltja az átutalás vagy fizetési számlára történő befizetés helyett a készpénzfizetés alkalmazását, amennyiben az összeg legalább 10 000 BGN (5113 euró), és e tilalom megsértését szankcionálja, olyan intézkedésnek tekinthető, amely alkalmas az ezen szabályozás által kitűzött cél hatékonyan és koherens módon történő elérésére.

4. Az alapeljárásban szóban forgó szabályozás arányossága

101. Most azt kell értékelni, hogy a szóban forgó szabályozás nem haladja-e meg a kitűzött cél eléréséhez szükséges mértéket.

102. Ha ugyanis a nemzeti szabályozás akadályozhatja a Szerződés által biztosított egy vagy több alapvető szabadság gyakorlását, és az érintett tagállam közérdeken alapuló kényszerítő okokra hivatkozik ezen akadályozás igazolásául, a Bíróság szerint az érintett nemzeti szabályozást csak akkor lehet az ekként előírt kivételnek tekinteni, ha összhangban van a Bíróság által védelemben részesített alapvető jogokkal, amelyek között szerepel az arányosság elve.[55]

103. E vizsgálat feltétele véleményem szerint egyrészt a magánszemélyekkel és a vállalkozásokkal szemben a bankszámla fenntartására kötelező intézkedés, másrészt a ZOPB 5. cikkében előírt szankciórendszer elemzésének elvégzése.

a) A bankszámla fenntartására vonatkozó követelmény arányossága

104. Amint azt jeleztem, a ZOPB 3. cikkében előírt követelmények tiszteletben tartása többek között azt jelenti, hogy a magánszemélyeknek bankszámlával kell rendelkezniük vagy ilyen számlát kell nyitniuk a legalább 10 000 BGN (5113 euró) értékű átutalás vagy fizetési számlára történő befizetés teljesítése érdekében.[56]

105. Először is úgy vélem, hogy e követelmény arányosságát a banki integrációra és a jelen indítvány 97. és 98. pontjában említett intézkedések fennállására tekintettel kell vizsgálni.

106. Másodszor úgy vélem, hogy e követelmény arányosságát a ZOPB 3. cikke (1) bekezdésének 1. pontjában előírt 10 000 BGN (5113 euró) küszöbérték figyelembevételével kell megvizsgálni.

[52] Lásd e tekintetben: 2018. március 20-i Menci ítélet (C-524/15, EU:C:2018:197, 31. pont).

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

[54] Lásd: 2012. július 19-i Rēdlihs ítélet (C263/11, EU:C:2012:497, 45. pont).

[55] Lásd: 2019. május 8-i PI ítélet (C-230/18, EU:C:2019:383, 64. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[56] Amint arra rámutattam, főszabály szerint minden jogszerűen létrehozott vállalkozás rendelkezik bankszámlával, mivel a cégjegyzékbe való bejegyzés és az ÁFA-regisztráció kötelezettségéről van szó.

107. Ez a küszöbérték nem tűnik túlzottan alacsonynak, mivel nem vezet olyan helyzethez, amelyben magánszemélyektől megtagadják a fizetés lehetőségét az alapvető szükségleti cikkek és a szokásos árucikkek beszerzése során. Ez lehetett volna a helyzet akkor, ha a Bolgár Köztársaság úgy döntött volna, hogy e küszöbértéket az EKB-hoz 2017. június 27-én véleményezésre benyújtott törvénytervezetnek [57] megfelelően 1000 BGN (511,30 euró) összegre csökkenti.

108. A 10 000 BGN (5113 euró) összegű küszöbérték lehetővé teszi a banki ajánlatból kizárt, illetve az alapvető pénzügyi szolgáltatásokhoz hozzáféréssel nem rendelkező legkiszolgáltatottabb személyek számára, hogy szokásos vásárlásaikat, de akár a költségesebb szolgáltatásokat is készpénzben fizessék ki anélkül hogy bankszámlával kellene rendelkezniük, és hogy különösen súlyos bírsággal fenyegetnék őket.

109. E körülményekre tekintettel, és azon vizsgálat sérelme nélkül, amelyet a kérdést előterjesztő bíróságnak kell lefolytatnia a jelen indítvány 97. és 98. pontjában említett intézkedések fennállásával kapcsolatban, számomra nem tűnik aránytalannak a szóban forgó szabályozás által előírt azon követelmény, hogy a legalább 10 000 BGN (5113 euró) összegű kifizetésekhez bankszámlával kell rendelkezni.

110. Ezzel ellentétben a ZOPB 5. cikkében előírt szankciórendszer arányosságának kérdése eltérő következtetéshez vezet.

b) A ZOPB 5. cikkében előírt szankciórendszer arányossága

111. A ZOPB 5. cikkében előírt szankciórendszer arányosságára vonatkozó kérdést kifejezetten megemlíti a kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdésének első részében [a) pont].

112. E bíróság ugyanis arra keresi a választ, hogy a büntetések arányosságának a Charta 49. cikkének (3) bekezdésében előírt követelményét úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes az alapeljárásban szóban forgóhoz hasonló olyan nemzeti jogszabály, amely a készpénzfizetések korlátozását előíró rendelkezések megsértésére adandó válaszként olyan szankciórendszert ír elő, amelynek keretében a jogsértés elkövetésének szankcionálásáért felelős nemzeti hatóság nem veheti figyelembe az ügy konkrét körülményeit, mivel a bírságot az említett rendelkezések megsértésével teljesített kifizetés teljes összegének százalékában határozták meg.

1) Előzetes észrevételek

113. A Bizottsággal egyetértésben nem hiszem, hogy a Charta 51. cikkének (1) bekezdésében előírt rendelkezésekkel ellentétes, ha a Bíróság a szóban forgó szankciórendszert többek között a Charta 49. cikkének (3) bekezdésére alapján értékeli.

114. Noha kétségtelen, hogy az alapeljárásban szóban forgó nemzeti szabályozás nem tartozik az uniós jog valamely harmonizált területére, a Bíróság ítélkezési gyakorlatából egyértelműen kitűnik, hogy a Chartában biztosított alapvető jogokat az uniós jog által szabályozott valamennyi tényállásra alkalmazni kell, és azokat többek között tiszteletben kell tartani akkor, amikor egy nemzeti szabály e jog hatálya alá tartozik. [58] Így, amint arra már emlékeztettem, ha a nemzeti

[57] Lásd a jelen indítvány 5. lábjegyzetét. Az EKB e csökkentést aránytalannak tekintette, figyelemmel annak a készpénzfizetési rendszerre gyakorolt esetleges negatív hatására (e vélemény 2.11. pontja).

[58] Lásd: 2019. május 8-i PI ítélet (C-230/18, EU:C:2019:383, 63. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

szabályozás akadályozhatja a Szerződés által biztosított egy vagy több alapvető szabadság gyakorlását, és az érintett tagállam közérdeken alapuló kényszerítő okokra hivatkozik ezen akadályozás igazolásául, az érintett nemzeti szabályozást a Bíróság szerint csak akkor lehet az ekként előírt kivételnek tekinteni, ha összhangban van a Bíróság által védelemben részesített alapvető jogokkal.[59] Márpedig a jelen indítvány 63–78. pontjában kifejtettekből kitűnik, hogy az alapeljárásban szóban forgó szabályozás az EUMSZ 63. cikk értelmében vett szabad tőkemozgás és szabad fizetési műveletek olyan korlátozásának minősül, amely igazolható az adócsalás és az adókikerülés elleni küzdelem szükségességével.

115. Ezenkívül emlékeztetek arra, hogy a Bíróság kimondta, hogy az e szabályozásban bevezetett rendszerben előírt feltételek teljesítésének elmulasztása esetén alkalmazandó szankciókra vonatkozó uniós jogszabályok összehangolásának hiányában a tagállamok hatáskörébe tartozik a számukra megfelelőnek tűnő szankciók megválasztása, feltéve, hogy e hatásköreiket az uniós jog és e jog általános elveinek tiszteletben tartásával gyakorolják.[60] Márpedig emlékeztetek arra is, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által hivatkozott arányosság elve nem csak az uniós jogrend részét képező általános jogelv,[61] hanem olyan alapvető jog is, amely a büntetések arányosságának elve formájában szerepel a Charta 49. cikkének (3) bekezdésében.

116. Ezzel összefüggésben úgy vélem, hogy egy, a ZOPB 5. cikkében előírthoz hasonló szankciót meg lehet vizsgálni a büntetések arányosságának a Charta 49. cikkének (3) bekezdésében szereplő elve alapján. Ebben az összefüggésben arra a három kritériumra támaszkodom, amelyeket a Bíróság a szankció büntetőjogi jellegének értékelése szempontjából relevánsnak ítél, nevezetesen a jogsértés belső jog szerinti jogi minősítésére, a jogsértés jellegére és végül az érintett személlyel szemben kiszabható szankció súlyára.[62]

117. Először is egy, a ZOPB 3. cikkében előírt rendelkezéseket megsértő személlyel szemben alkalmazandóhoz hasonló bírság olyan közigazgatási szankció, amelynek véleményem szerint egyértelműen büntetőjogi színezete van. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy a közigazgatási szankciót büntetőeljárás keretében szabják ki. A kérdést előterjesztő bíróság ugyanis rámutat arra, hogy az alapeljárásban szóban forgó szabálysértés megállapítása közigazgatási jellegű büntetőeljárás alapjául szolgál, amit úgy tűnik, a ZANN 63. cikkének megfogalmazása is megerősít.[63] A ZOPB alkalmazására vonatkozó iránymutatásokból az is kitűnik, hogy a szankciót kiszabó határozat büntetőjogi határozatnak minősül. Emellett a ZOPB 5. cikke alapján kiszabott szankció nem korlátozódik a jogsértéssel okozott kár megtérítésére. Jóllehet – amint azt a bolgár kormány észrevételeiben hangsúlyozza – e szankció megelőzésre irányuló célt követ, úgy tűnik a ZOPB 3. cikkében foglalt elvi tilalom megsértésének megtorlására is irányul. Végül erről tanúskodik a súlyossága is. Hangsúlyozom ugyanis, hogy a ZOPB 5. cikkének megfelelően az alapeljárásban szóban forgó közigazgatási szankció természetes személy elkövető esetén a teljes kifizetett összeg 25%-ával, az ez utóbbi által elkövetett jogsértés megismétlődése esetén a kifizetett összeg 50%-ával, jogi személy elkövető esetén a megfizetett

[59] Lásd: 2019. május 8-i PI ítélet (C230/18, EU:C:2019:383, 64. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[60] Lásd: 2016. június 2-i Kapnoviomichania Karelia ítélet (C-81/15, EU:C:2016:398, 48. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[61] 2008. február 21i Netti Supermarkt ítélet (C-271/06, EU:C:2008:105, 18. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[62] Lásd e tekintetben: a Bíróság által a 2018. március 20-i Menci ítéletben (C-524/15, EU:C:2018:197, 26–33. pont) végzett elemzés.

[63] E cikk értelmében a Rayonen sad (kerületi bíróság) egyesbíróként az ügyet érdemben megvizsgálja, és ítélet útján határoz, amelyben a pénzbírságot kiszabó határozatot vagy az elektronikus pénzbírságot kiszabó közigazgatási határozatot helybenhagyja, megváltoztatja vagy megsemmisíti. A határozat a büntetőeljárásról szóló törvénykönyvben meghatározott okokból a közigazgatási eljárásról szóló törvénykönyv 12. fejezetének rendelkezései szerint felülvizsgálati kérelemmel támadható meg az Administrativen sad (közigazgatási bíróság) előtt.

teljes összeg 50%-ával, a jogsértés megismétlődése esetén pedig ezen összeg 100%-ával megegyező összegű pénzbírság formáját ölti. Úgy tűnik számomra, hogy ezt a szankciót a Bíróság szerint a büntető jellegű szankciókhoz képest magas, sőt nagyon magas fokú szigor jellemzi.[64]

118. E tényezőkre tekintettel következésképpen úgy vélem, hogy a ZOPB 5. cikkével bevezetett szankciórendszert a Charta 49. cikkének (3) bekezdésében biztosított arányosság elve alapján értékelni lehet.

2) A szankciórendszer arányosságának vizsgálata

119. A 2018. május 31-i Zheng ítéletben,[65] amely az Unió területére belépő, illetve az Unió területét elhagyó készpénzt érintő ellenőrzésre vonatkozó rendelkezések megsértése miatti kiszabott szankcióról szólt, a Bíróság kimondta, hogy az arányosság elvét nemcsak a jogsértés tényállási elemeinek meghatározását illetően kell tiszteletben tartani, hanem a bírságok mértékével kapcsolatos szabályok meghatározása, és a bírság kiszabása során figyelembe vehető tényezők megítélése tekintetében is.[66]

120. Annak értékelése érdekében, hogy a szóban forgó szankciórendszer megfelel-e az arányosság elvének, különösen az e szankcióval büntetendő jogsértés jellegét és súlyát, valamint e szankció összegének meghatározására vonatkozó részletszabályokat kell figyelembe venni.

121. Először is, a ZOPB 5. cikke alapján kiszabott szankcióval büntetendő jogsértés jellegét és súlyát illetően hangsúlyozom, hogy ez utóbbi rendelkezés célja kizárólag a legalább 10 000 BGN (5113 euró) értékű kifizetés esetén átutalás vagy fizetési számlára való befizetés előírásával a készpénzfizetések korlátozására vonatkozó szabályozás megsértésének szankcionálása. Sem az ügy irataiból, sem a ZOPB 5. cikkének szövegéből nem következik, hogy e szankció feltétele az adócsalás fennállásának megállapítása lenne. Azt sem gondolom, hogy a szóban forgó szankció célja az volna, hogy biztosítsa az adónak vagy a társadalombiztosítási járulékoknak az adófizetésre kötelezettől történő beszedését. Az ügy irataiból azt sem lehet megállapítani, hogy az illetékes hatóságok a szóban forgó szankció kiszabásától függetlenül beszedhetik-e a fizetendő adót és társadalombiztosítási járulékokat.

122. Másodszor, ami a szóban forgó szankció összegének meghatározására vonatkozó részletszabályokat illeti, emlékeztetek arra, hogy ez a szankció olyan rögzített százalékos arányból áll, amelynek felső határa természetes személy elkövető esetén a teljes kifizetett összeg 25%-ával, az ez utóbbi által elkövetett jogsértés megismétlődése esetén a kifizetett összeg 50%-ával, jogi személy elkövető esetén a megfizetett teljes összeg 50%-ával, az ez utóbbi által elkövetett jogsértés megismétlődése esetén pedig ezen összeg 100%-ával megegyező összeg.

123. Úgy tűnik, hogy a szankció összege egy olyan egyszerű számítás eredménye, amely a ZOPB 3. cikkében meghatározott fizetési módok megsértésével teljesített kifizetés teljes összegén alapul, anélkül. hogy egyébként figyelembe lehetne venni a jogsértések súlyának értékelésére kiható tényezőket, valamint az ügy körülményeit.

64 Lásd: 2018. március 20-i Menci ítélet (C-524/15, EU:C:2018:197, 32. pont).

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

66 Lásd: 2018. május 31-i Zheng ítélet (C-190/17, EU:C:2018:357, 40. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

124. A kérdést előterjesztő bíróság által nyújtott magyarázatokból, valamint a bolgár kormány által a Bíróság részéről feltett kérdésekre adott válaszokból az tűnik ki, hogy kizárólag a ZANN 28. cikkének a) pontjában [67] említett bűncselekmény csekély jelentőségének értékelése keretében veheti figyelembe a jogsértés elkövetését szankcionáló nemzeti hatóság és a marasztaló határozattal szemben indított keresetet elbíráló bíróság a ZANN 27. cikkének (2) és (3) bekezdésében foglalt elemeket és körülményeket. [68]

125. Másként fogalmazva, azon eset kivételével, amikor az elkövetett jogsértés csekély jelentőségű, a bírság összegének kiszámítása egy tisztán mechanikus feladat, amely nem teszi lehetővé sem a jogsértés elkövetését szankcionáló nemzeti hatóság számára, sem pedig a bíróság számára a bírósági felülvizsgálat keretében, hogy módosítsa a bírság összegét, és a súlyosságát az elkövetett jogsértés súlyához képest feltétlenül szükséges mértékre korlátozza.

126. Márpedig emlékeztetek arra, hogy az arányosság elve megköveteli a szankció egyéniesítését, és különösen megköveteli a bírság alkalmasságának az ügy összes körülményére tekintettel történő értékelését. Ez az elv nemcsak a nemzeti jogalkotótól, hanem az eljárás valamennyi szereplőjétől is megköveteli, hogy cselekményeiket ezen elvvel összhangban valósítsák meg. Ez következik a 2018. március 20-i Menci ítéletből, [69] amelyben a Bíróság úgy ítélte meg, hogy bár úgy tűnik, hogy egy nemzeti szabályozás főszabály szerint biztosíthatja a szóban forgó különböző érdekek szükségszerű összebékítését, e nemzeti szabályozást a nemzeti hatóságoknak és bíróságoknak oly módon kell alkalmazniuk, hogy az adott ügyben az érintett személlyel szemben alkalmazott szankció az elkövetett jogsértés súlyához képest ne legyen eltúlzott. [70]

127. Így a Charta 49. cikkének (3) bekezdésében foglalt arányosság elve megköveteli egyrészt, hogy a nemzeti jogalkotó valamely szabály megfogalmazásakor ne szankcionálja annak megsértését aránytalan bírsággal, másrészt pedig azt, hogy a nemzeti bíróság az elmarasztaló határozat elleni kereset elbírálásakor ne szabjon ki az elkövetett jogsértéshez képest aránytalan szankciót.

128. Végül úgy vélem, hogy a ZOPB 3. cikkében foglalt rendelkezések megsértésével kifizetett összeg 100%-ának megfelelő bírság nyilvánvalóan túlzott. Egy ilyen bírság elkobzó hatása nagymértékben meghaladja azt, ami álláspontom szerint szükséges a készpénzfizetéseket korlátozó szabályozás megsértésének szankcionálásához, függetlenül attól a kérdéstől, hogy e jogsértés adócsalást valósít-e meg. Ez a szankció akár ahhoz is elegendő lehet, hogy veszélybe sodorja a kisvállalkozások pénzügyeit. Így a Bíróság a 2018. május 31-i Zheng ítéletben [71] megállapította, hogy „még ha e bírság kiszámítására bizonyos súlyosító körülmények figyelembevételével kerül is sor az arányosság elvének tiszteletben tartása mellett, az a tény, hogy annak felső határa elérheti a be nem jelentett készpénz összegének kétszeresét, illetve, amint a

[67] Emlékeztetek arra, hogy a ZANN 28. cikkének a) pontja alapján a jogsértés elkövetését szankcionáló hatóság jogosult arra, hogy eltekintsen a szankció kiszabásától abban az esetben, ha a jogsértés csekély jelentőségű, mivel e hatóság megelégedhet egy figyelmeztetés megfogalmazásával.

[68] A ZANN 27. cikke (2) bekezdésének a kérdést előterjesztő bíróság által értelmezett szövegéből kitűnik, hogy a jogsértés elkövetését szankcionáló nemzeti hatóságnak figyelembe kell vennie a megvalósított cselekményt (jelleg, súlyosság és a jogsértés időtartama), valamint az elkövető által jelentett veszélyt, az elkövetett jogsértés jellegét (szándékos vagy gondatlan), ez utóbbi indokait, minden egyéb enyhítő és súlyosító körülményt, valamint az elkövető vagyoni helyzetét. A kérdést előterjesztő bíróság a tájékoztatásában rámutat, hogy a szóban forgó nemzeti szabályozás nem tartalmazza az enyhítő és súlyosbító körülmények kimerítő felsorolását.

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

[70] Lásd: 2018. március 20-i Menci ítélet (C-524/15, EU:C:2018:197, 58. pont).

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

jelen ügyben is, a bírság ezen összeg 100%-ának megfelelő összegben is meghatározható, túlmegy azon a mértéken, amely egy nyilatkozattételi kötelezettség tiszteletben tartásának biztosításához szükséges”[72].

129. E körülményekre tekintettel azon álláspont felé hajlok tehát, hogy ellentétes az arányosság elvével az a nemzeti jogi szabály, amely lehetővé teszi olyan bírság kiszabását, amelyet a készpénzfizetés tilalmának megsértésével kifizetett teljes összegre alkalmazandó rögzített százalékos arány alapján számítanak ki, és amely kizárja a bírság összegének az adott ügy konkrét körülményei alapján történő bármilyen módosítását.

130. E körülmények összességére tekintettel azt javaslom a Bíróságnak, hogy állapítsa meg, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által még elvégzendő vizsgálatokra is figyelemmel az EUMSZ 63. cikkel nem ellentétes az alapeljárásban szóban forgóhoz hasonló olyan nemzeti szabályozás, amelyet az adócsalás és adókikerülés elleni küzdelem szükségessége igazol, ha e szabályozás alkalmas e cél megvalósításának biztosítására, és nem lépi túl az annak eléréséhez szükséges mértéket.

131. A nemzeti bíróság feladata, hogy e feltételek teljesülését a következő megfontolások alapján ellenőrizze:

– az ilyen szabályozás ténylegesen csak akkor valósíthatja meg az említett célkitűzést, ha egyrészt olyan intézkedések kísérik, amelyek figyelembe veszik a magánszemélyek banki integrációját. Ezzel összefüggésben a nemzeti bíróságnak többek között meg kell győződnie arról, hogy a bankszámlával nem rendelkező kiszolgáltatott személyek a 2014/92 irányelv 18. cikke (4) bekezdésének megfelelően az egyéb fogyasztókra vonatkozó feltételekhez képest kedvezőbb feltételek mellett férhetnek-e hozzá az alapellátásokkal rendelkező bankszámlához. Másrészt a nemzeti bíróságnak meg kell vizsgálnia, hogy e szabályozáshoz kapcsolódnak-e olyan személyek javára szóló különleges vagy eltérést engedő intézkedések, akik nem a cselekvőképtelenségen alapuló jogos indokok miatt nem tudnak átutalást vagy fizetési számlára történő befizetést teljesíteni;

– egy ilyen szabályozás az arányosság elvével ellentétes intézkedésnek minősülhet, amennyiben előírja, hogy a készpénzfizetéseket korlátozó szabályozás megsértése esetén a természetes vagy jogi személyekkel szemben kiszabható bírság összegét az e szabályozás megsértésével kifizetett teljes összegre alkalmazandó rögzített százalékos mérték alapján kell kiszámítani, és kizárja e bírság összegének az adott ügy konkrét körülményei alapján történő bármilyen módosítását.

V. Végkövetkeztetés

132. A fenti megfontolások fényében azt javaslom, hogy a Bíróság a következő választ adja az Administrativen sad Blagoevgrad (blagoevgradi közigazgatási bíróság, Bulgária) részére:

1) Nem tartozik a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről, a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 2005/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 2006/70/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2015. május 20-i (EU) 2015/849 európai parlamenti és tanácsi irányelv hatálya alá az alapeljárásban szóban forgóhoz hasonló jogszabály, amely az adócsalás és adókikerülés elleni küzdelem érdekében megtiltja a

[72] Ezen ítélet 45. pontja.

természetes vagy jogi személyeknek, hogy belföldön készpénzben fizessenek, ha a kifizetés értéke eléri vagy meghaladja a meghatározott küszöbértéket, és e személyeket átutalásra vagy fizetési számlára történő befizetésre kötelezi.

2) Az EUMSZ 63. cikket úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az alapeljárásban szóban forgóhoz hasonló olyan nemzeti szabályozás, amelyet az adócsalás és adókikerülés elleni küzdelem szükségessége igazol, ha e szabályozás alkalmas e cél megvalósításának biztosítására, és nem lépi túl az annak eléréséhez szükséges mértéket.

   A nemzeti bíróság feladata, hogy e feltételek teljesülését a következő megfontolások alapján ellenőrizze:

   – az ilyen szabályozás ténylegesen csak akkor valósíthatja meg az említett célkitűzést, ha egyrészt olyan intézkedések kísérik, amelyek figyelembe veszik a magánszemélyek banki integrációját. Ezzel összefüggésben a nemzeti bíróságnak többek között meg kell győződnie arról, hogy a bankszámlával nem rendelkező kiszolgáltatott személyek a fizetési számlákhoz kapcsolódó díjak összehasonlíthatóságáról, a fizetésiszámla váltásról és az alapszintű fizetési számla nyitásáról, illetve használatáról szóló, 2014. július 23-i 2014/92/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 18. cikke (4) bekezdésének megfelelően az egyéb fogyasztókra vonatkozó feltételekhez képest kedvezőbb feltételek mellett férhetnek-e hozzá az alapellátásokkal rendelkező bankszámlához. Másrészt a nemzeti bíróságnak meg kell vizsgálnia, hogy e szabályozáshoz kapcsolódnak-e olyan személyek javára szóló különleges vagy eltérést engedő intézkedések, akik nem a cselekvőképtelenségen alapuló jogos indokok miatt nem tudnak átutalást vagy fizetési számlára történő befizetést teljesíteni;

   – az ilyen szabályozás az arányosság elvével ellentétes intézkedésnek minősülhet, amennyiben előírja, hogy a készpénzfizetéseket korlátozó szabályozás megsértése esetén a természetes vagy jogi személyekkel szemben kiszabható bírság összegét az e szabályozás megsértésével kifizetett teljes összegre alkalmazandó rögzített százalékos mérték alapján kell kiszámítani, és kizárja e bírság összegének az adott ügy konkrét körülményei alapján történő bármilyen módosítását.