Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
JEAN RICHARD DE LA TOUR
esitatud 18. novembril 2020[1]

Kohtuasi C-544/19

„ECOTEX BULGARIA“ EOOD
versus
Teritorialna direktsia na Natsionalna agentsia za prihodite – Sofia,
menetluses osales
Prokuror ot Okrazhna prokuratura – Blagoevgrad

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Administrativen sad Blagoevgrad (Blagoevgradi halduskohus, Bulgaaria))

Eelotsusetaotlus – ELTL artikkel 63 – Kapitali ja maksete vaba liikumine – Direktiiv (EL) 2015/849 – Liikmesriik, mis ei kuulu euroalasse – Liikmesriigi õigusnormid, mis keelavad kehtestatud piirmääraga võrdse või sellest suurema väärtusega makse tegemise riigi territooriumil sularahas ning nõuavad ülekande või maksekontole sissemakse tegemist – Aktsionärile või osanikule ettevõtte dividendide väljamaksmine sularahamaksena, mille suurus ületab liikmesriigi õigusaktides kehtestatud piirmäära – Karistusliku iseloomuga haldussanktsiooni kohaldamine – Liikmesriigi õigusnormide kooskõla – Võitlus maksupettuste ja maksustamise vältimise vastu – Proportsionaalsus

I. Sissejuhatus

1. Kuivõrd on liidu õigusega kooskõlas liikmesriigi õigusnormid, mis keelavad kõigil füüsilistel ja juriidilistel isikutel teha liikmesriigi territooriumil sularahas makseid, mille väärtus on vähemalt võrdne neis õigusnormides kehtestatud piirmääraga, ning kohustavad neid karistuse ähvardusel kasutama selleks muid makseviise?

2. Selline on sisuliselt käesolevas kohtuasjas Administrativen sad Blagoevgradi (Blagoevgradi halduskohus, Bulgaaria) esitatud küsimus.

[1] Algkeel: prantsuse.

3. See küsimus on päevakajaline, kuna Euroopa Kohtu suurkojal tuleb lähitulevikus otsustada, millistel tingimustel ja piirides võivad Euroopa Liit ja euroala liikmesriigid oma vastavate pädevuste teostamisel vastu võtta õigusnorme, millega sätestatakse piirangud sularaha ehk keskpankade emiteeritud pangatähtede ja müntide kasutamisel maksevahendina [2].

4. Käesolev kohtuasi erineb liidetud kohtuasjadest Hessischer Rundfunk (C-422/19 ja C-423/19) siiski selle poolest, et põhikohtuasjas asjasse puutuvad liikmesriigi õigusnormid puudutavad Bulgaaria Vabariiki, mis ei ole euroala liikmesriik. Bulgaaria Vabariik on „liikmesriik, mille suhtes on kehtestatud erand" ELTL artikli 139 lõike 2 tähenduses ning raha emiteerimist ja ühisraha kasutamist, eelkõige euro pangatähtede ja müntide seadusliku maksevahendi staatust reguleerivad liidu õiguse sätted ei ole talle siduvad. Siiski on Bulgaaria liidu siseturu osa ning peab seetõttu järgima sellega seotud liikumisvabadusi.

5. Samuti on see küsimus Euroopa Kohtule esitatud olukorras, kus enne on avaldatud 12. juuni 2018. aasta komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule sularahamaksete piirangute kohta [3] ning kus Euroopa Keskpank (EKP) [4] on andnud Belgia Kuningriigi, Bulgaaria Vabariigi ja Madalmaade Kuningriigi rahandusministri taotlusel sellekohased arvamused [5].

6. Ühelt poolt palutakse Euroopa Kohtul käesolevas kohtuasjas täpsustada, kas sellised õigusnormid, nagu on käsitletud põhikohtuasjas, kuuluvad direktiivi (EL) 2015/849 [6] kohaldamisalasse või tuleb neid analüüsides lähtuda kapitali ja maksete vaba liikumist tagava ELTL artikli 63 sätetest.

7. Teisalt palutakse Euroopa Kohtul võtta seisukoht, kas nende õigusnormidega kehtestatud sanktsioonisüsteem on kooskõlas eelkõige Euroopa Liidu põhiõiguste hartast (edaspidi „harta") tuleneva karistuste proportsionaalsuse põhimõttega ning õigusega tõhusale õiguskaitsevahendile.

8. Käesolevas ettepanekus selgitan, miks ma leian, et sellised õigusaktid, nagu käsitletud põhikohtuasjas, ei kuulu direktiivi 2015/849 kohaldamisalasse. Põhjendan oma hinnangut mitte üksnes eesmärkidega, mida liidu seadusandja selle direktiiviga taotlenud on, vaid ka direktiivi ülesehituse ja sõnastusega. Seega teen Euroopa Kohtule ettepaneku käsitleda selliste õigusnormide kooskõla ELTL artiklist 63 tuleneva kapitali ja maksete vaba liikumisega.

[2] Tegemist on praegu Euroopa Kohtu menetluses olevate liidetud kohtuasjadega Hessischer Rundfunk (C-422/19 ja C-423/19), mis puudutavad seda, kas Saksamaa õigusnormid, kus on sätestatud, et ringhäälingutasu kohustuslane ei saa seda tasu maksta sularahas, vaid üksnes otsekorraldusega, tavalise pangaülekandega või püsikorraldusega, on kooskõlas ELTL artikli 2 lõikega 1 koosmõjus ELTL artikli 3 lõikega 1, ELTL artikli 128 lõike 1 kolmanda lõigu ja protokolli (nr 4) Euroopa keskpankade süsteemi ja Euroopa Keskpanga põhikirja kohta artikli 16 esimese lõiguga ning nõukogu 3. mai 1998. aasta määruse (EÜ) nr 974/98 euro kasutuselevõtu kohta (EÜT 1998, L 139, lk 1; ELT eriväljaanne 10/01, lk 111) artikli 10 teise lausega.

[3] COM(2018) 483 final, edaspidi „sularahamaksete piiranguid käsitlev aruanne". Komisjon märgib selles aruandes, et mitu enamjaolt euroalasse kuuluvat liikmesriiki on vastu võtnud õigusakte, mis puudutavad sularahas maksmise piiranguid. Need meetmed on üsnagi erinevad nii oma laadi kui kohaldamisala poolest ning sularahas maksmise piirangute piirmäärad varieeruvad 500 eurost 15 000 euroni (selle aruande punkt 2.2.2). Vt eelkõige Ecorysi 15. detsembri 2017. aasta mõju-uuring „Study on an EU initiative for a restriction on payments in cash", millele komisjon viitab ja mis on kättesaadav internetiaadressil https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/final_report_study_on_an_eu_initative_ecorys_180206.pdf (lk 67).

[4] Vastavalt nõukogu 29. juuni 1998. aasta otsuse 98/415/EÜ riikide ametiasutuste konsulteerimise kohta Euroopa Keskpangaga seoses õigusaktide eelnõudega (EÜT 1998, L 189, lk 42; ELT eriväljaanne 01/01, lk 446) artikli 2 lõike 1 teisele taandele peavad euroala liikmesriigid konsulteerima EKPga iga maksevahendeid puudutava õigusakti eelnõu puhul.

[5] Vt Belgia Kuningriigi puhul Avis de la Banque centrale européenne, du 30 mai 2017, relatif à la limitation de l'utilisation des espèces (CON/2017/20), Bulgaaria Vabariigi puhul Opinion of the European Central Bank, of 11 July 2017, on limitation of cash payments (CON/2017/27) ning, viimaks Madalmaade Kuningriigi puhul Opinion of the European Central Bank of 30 December 2019, on limitation to cash payments (CON/2019/46).

[6] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. mai 2015. aasta direktiiv, mis käsitleb finantssüsteemi rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 648/2012 ning tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2005/60/EÜ ja komisjoni direktiiv 2006/70/EÜ (ELT 2015, L 141, lk 73).

9. Selgitan seejuures, et asjaomased liikmesriigi õigusnormid on iseenesest käsitatavad selle vabaduse piiranguna, mis võib olla põhjendatav maksupettuste ja maksustamise vältimise vastasest võitlusest tingitud vajadustega. Selgitan siiski, et selliste õigusnormidega on seda eesmärki tõeliselt võimalik saavutada vaid juhul, kui nendega kaasnevad meetmed, mis võtavad arvesse pangateenuste kasutamise võimalusi kõige kehvemas olukorras olevate isikute jaoks ning erandid isikute jaoks, kes õiguspärastel põhjustel ei saa liikmesriigi seadusandja poolt nõutavaid makseviise kasutada. Toon esile ka põhjused, miks võib nende õigusnormidega kehtestatud sanktsioonisüsteem olla käsitatav meetmena, mis on vastuolus harta artikli 49 lõikes 3 sätestatud proportsionaalsuse põhimõttega.

II. Õiguslik raamistik

A. Direktiiv 2015/849

10. Direktiivi 2015/849 artikli 1 lõike 1 kohaselt on selle direktiivi eesmärk tõkestada liidu finantssüsteemi kasutamist rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärgil.

11. Direktiivi artikli 2 lõike 1 punkti 3 alapunkti e kohaselt on isikuteks, kelle suhtes seda direktiivi kohaldatakse, „muud isikud, kes kauplevad kaupadega, kui see hõlmab vähemalt 10 000 euro väärtuses sularahamakse tegemist või saamist, sõltumata sellest, kas tehingu eest arveldatakse ühe maksega või mitme maksega, mis näivad olevat seotud“.

12. Kõnealuse direktiivi artikli 4 lõikes 1 on sätestatud:

„Liikmesriigid tagavad vastavalt riskipõhisele lähenemisviisile, et käesoleva direktiivi kohaldamisala laiendatakse täies ulatuses või osaliselt kutsealadele ja ettevõtjate kategooriatele, mis ei ole küll artikli 2 lõikes 1 osutatud kohustatud isikud, kuid mis on seotud tegevusega, mida võidakse eriti tõenäoliselt kasutada rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärkidel.“

13. Direktiivi 2015/849 artiklis 5 on sätestatud:

„Liikmesriigid võivad käesoleva direktiiviga reguleeritud valdkonnas rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamiseks võtta vastu või jätta kehtima käesoleva direktiivi sätetest rangemad sätted, kui seda tehakse liidu õiguse piires.“

B. Bulgaaria õigus

1. ZOPB

14. Sularahamaksete piiramise seaduse (zakon za ogranichavane na plashtaniyata v broy)[7] artikli 1 kohaselt reguleerib see seadus Bulgaaria territooriumil sularahamaksete tegemise piiranguid[8].

[7] *DV* nr 16, 22.2.2011, edaspidi „ZOPB“.

[8] Vt ka Bulgaaria rahandusministeeriumi (Ministerstvo na finansite) 4. aprilli 2011. aasta juhis ZOPB rakendamise kohta (edaspidi „ZOPB rakendusjuhis“), mis on kättesaadav internetis aadressil https://www.minfin.bg/upload/9272/Ukazanie.PDF.

15. Muude kui ZOPB artiklis 2 sõnaselgelt loetletud juhtude osas on selle seaduse artiklis 3 sätestatud:

„(1) Riigi territooriumil tehakse makse ainult ülekandega või sissemake tegemisega maksekontole, kui makse

1. […] väärtus on vähemalt 10 000 Bulgaaria leevi [5113 eurot];

2. […] väärtus on väiksem kui 10 000 Bulgaaria leevi [5113 eurot], ent see on üheks osaks lepingu kohaselt makstavast tasust, mille väärtus vähemalt 10 000 Bulgaaria leevi [5113 eurot].

(2) Lõiget 1 kohaldatakse ka välisriigi vääringutes tehtud makse suhtes, mille summa on Bulgaaria leevidesse konverteerituna vähemalt 10 000 Bulgaaria leevi (5113 eurot). Summad konverteeritakse Bulgaaria leevidesse vastavalt Bulgaaria keskpanga [Balgarska narodna banka] kursile makse tegemise päeval.“

16. ZOPB artiklis 5 on sätestatud:

„(1) Isikut, kes paneb toime või võimaldab toime panna artikli 3 rikkumise, karistatakse trahviga, mille suurus on 25% tehtud makse summast, kui tegemist on füüsilise isikuga, või rahalise sanktsiooniga, mille määraks on 50% tehtud makse summast, kui tegemist on juriidilise isikuga.

(2) Lõikes 1 nimetatud rikkumise korduval toime panemisel on trahvi suuruseks 50% tehtud makse summast ning rahalise sanktsiooni määraks 100% tehtud makse summast.“

17. ZOPB artiklis 6 on sätestatud:

„(1) Käesolevas seaduses sätestatud rikkumised tuvastab riigi maksuamet [Natsionalna agentsia za prihodite]. Haldussanktsioone määravad otsused teeb riigi maksuameti tegevdirektor või tema poolt volitatud ametnik.

(2) Haldussanktsioone määravate otsuste koostamist, nende tegemist, nende vaidlustamise võimalusi ning nende täitmisele pööramist reguleerib haldusrikkumiste ja -sanktsioonide seadus [zakon za administrativnite narushenia i nakazania [9]].“

2. ZANN

18. ZANNi artiklis 27 on sätestatud:

„(1) Haldussanktsioon määratakse käesoleva seaduse sätete kohaselt rikkumise toime panemise eest ette nähtud sanktsioonimäärade piires.

(2) Sanktsiooni kindlaksmääramisel võetakse arvesse rikkumise raskust, selle toime panemise motiive ning muid kergendavaid ja raskendavaid asjaolusid ning toimepanija varalist seisundit.

(3) Kergendavate asjaolude korral määratakse kergem sanktsioon ning raskendavate asjaolude korral raskem sanktsioon.

[9] *DV* nr 92, 28.11.1969, edaspidi „ZANN“.

[…]

(5) Sanktsioonideks oleva trahvi ning ametikohal või tegevusalal tegutsemise keelu puhul ei ole […] lubatud määrata sanktsiooni alla sätestatud alammäära.“

19. ZANNi artikli 28 punktis a on sätestatud, et väheoluliste haldusrikkumiste korral võib sanktsiooni määramiseks pädev asutus sanktsiooni mitte määrata, hoiatades rikkujat suuliselt või kirjalikult haldussanktsiooni määramise eest korduva rikkumise korral.

20. ZANNi artikli 63 lõike 1 kohaselt vaatab kohtuasja sisuliselt läbi Rayonen sadi (rajoonikohus, Bulgaaria) kohtunik ainuisikuliselt ning teeb kohtuotsuse, millega võib jätta haldussanktsiooni määramise kohta tehtud otsuse või elektroonilise protokolli muutmata, seda muuta või selle tühistada. Kohtuotsuse peale saab esitada kassatsioonkaebuse Administrativen sadile (halduskohus, Bulgaaria) kriminaalmenetluse seadustikus (nakazatelno-protsesualen kodeks) sätestatud alustel ning haldusmenetluse seadustiku (administrativnoprotsesualen kodeks) 12. peatükis sätestatud korras.

III. Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

21. „ECOTEX BULGARIA“ EOOD [10] on Bulgaaria õiguse alusel asutatud ühe osanikuga äriühing, mille osanik on Kreeka kodanik KS. 14. märtsil 2018 otsustati Ecotexi üldkoosolekul, et KS saab dividendidena 100 000 Bulgaaria leevi (51 130 eurot), mis makstakse välja sularahas kassa väljaminekuorderite alusel.

A. Ecotexi suhtes alustatud haldusmenetlus

22. Teritorialna direktsia na Natsionalna agentsia za prihodite – Sofia (riigi maksuameti Sofia piirkondliku maksustamise talitus, Bulgaaria) maksustamise küsimustes pädeva organi nõudel 8. detsembril 2017 läbi viidud kontrolli käigus tuvastati, et finantstehingud selle äriühingu põhiliselt Kreekast ja Küproselt pärit klientidega olid tehtud panga kaudu. Samuti tuvastati, et vastavalt 14. märtsi 2018. aasta otsusele maksti 2018. aasta 14. märtsi ja 22. märtsi vahelisel ajal KSile sularahas 95 000 Bulgaaria leevi (umbes 48 573,50 euro) suurune summa vastavalt üheksale kassa väljaminekuorderile, millest igaüks puudutas 10 000 Bulgaaria leevi (5113 eurot) ja ühele kassa väljamineku orderile, mis puudutas 5000 Bulgaaria leevi (2556,50 eurot). Riigi maksuameti Sofia piirkondliku maksustamise talituse Blagoevgradi büroo teatas 5. juunil 2018 haldussanktsiooni määramise menetluse alustamisest ning tegi 26. juunil 2018 otsuse, millega tuvastati ZOPB sätete rikkumine.

23. Ecotex esitas 10. juulil 2018 selle otsuse kohta vastuväite, leides, et rikkumist võis pidada väheoluliseks ZANNi artikli 28 tähenduses, kuna 10 000 Bulgaaria leevi (5113 euro) suuruse summa maksmine 14. märtsil 2018 ületas ZOPBs sätestatud sularahas tehtavate maksete piirmäära üksnes 0,01 Bulgaaria leevi (umbes 0,005 euro) võrra.

[10] Edaspidi „Ecotex“.

24. Riigi maksuameti Sofia piirkondliku maksustamise talituse juhataja määras 3. septembril 2018 Ecotexile ZOPB artikli 5 lõike 1 alusel rahalise sanktsiooni iga tuvastatud rikkumise eest. Eelotsusetaotlusest ilmneb, et iga 10 000 Bulgaaria leevi (5113 euro) suurune makse kvalifitseeriti „rikkumisena“ ning seega määrati üheksa haldussanktsiooni. Vastavalt liikmesriigi sätetele oli iga sanktsiooni suurus 5000 Bulgaaria leevi (2556,50 eurot) ehk 50% sularahas tasutud summast.

25. Ecotex esitas 3. septembri 2018. aasta otsuse peale tühistamiskaebuse Rayonen sad Petrichile (Petrichi rajoonikohus, Bulgaaria), kes jättis kõnealuse otsuse muutmata. Ecotex esitas kassatsioonkaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtule.

B. Eelotsusetaotluse esitanud kohtule esitatud kaebus

26. Eelotsusetaotluse esitanud kohtus rõhutas Ecotex veel kord, et rikkumise vähest tähtsust silmas pidades on sanktsioon, milleks on 50% sularahas tehtud makse summast, ebaproportsionaalne. Samuti leidis Ecotex, et äriühingu dividendide saamise õigus ei ole käsitatav tehingu või lepinguna ega ole seega hõlmatud mõistega „makse“ ZOPB artikli 3 lõike 1 punkt 1 tähenduses.

27. Riigi maksuameti Sofia piirkondliku maksustamise talitus aga märkis, et ZOPB artikli 3 lõike 1 punktis 1 kasutatud mõistet „makse“ tuleb mõista nii, et see tähistab eranditult kõiki makseid või finantstehinguid sõltumata viimaste laadist.

28. Eelotsusetaotluse esitanud kohus omalt poolt märgib kõigepealt, et ZOPBga võeti riigisisesesse õigusesse üle direktiiv 2005/60/EÜ[11], mis tunnistati alates 26. juunist 2017 kehtetuks direktiiviga 2015/849[12]. Seetõttu leiab ta, et ZOPB artikli 3 lõike 1 punkti 1 tõlgendades tuleb lähtuda ELTL artiklist 63 ning direktiivi 2015/849 asjasse puutuvatest sätetest.

29. Esiteks juhib ta tähelepanu sellele, et mõiste „kapitali liikumine“ hõlmab ka äriühingute aktsiatelt ja osadelt dividendide saamist. Seetõttu esitab ta küsimuse, kas ELTL artikliga 63, mille kohaselt on eelkõige keelatud meetmed, mis pärsivad mitteresidentide tahet teatud liikmesriiki investeeringuid teha või selliseid investeeringuid hoida, on vastuolus selline säte nagu ZOPB artikli 3 lõike 1 punkt 1, millega on kehtestatud sularahamaksete tegemise piirang.

30. Teiseks küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus, kas ZOPB artikli 3 lõike 1 punktis 1 nimetatud sularahamaksete tegemise piirang kuulub direktiivi 2015/849 esemelisse kohaldamisalasse ning kui see nii on, siis kas liikmesriikidel on õigus määrata sularahamaksetele piirmäär, mis jääb alla 10 000 euro.

31. Kolmandaks küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus, kas ühelt poolt sularahamaksete piirangu rikkumise korral ette nähtud trahvisumma kindlaksmääramise ning teisalt sanktsiooni määramise otsuse üle teostatava kohtuliku kontrolli tingimused ei ole mitte vastuolus hartast tuleneva karistuste proportsionaalsuse põhimõttega ning õigusega tõhusale õiguskaitsevahendile.

[11] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. oktoobri 2005. aasta direktiiv rahandussüsteemi rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise vältimise kohta (ELT 2005, L 309, lk 15), mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. novembri 2010. aasta direktiiviga 2010/78/EL (ELT 2010, L 331, lk 120).

[12] Vt direktiivi 2015/849 artikkel 66.

C. Eelotsuse küsimused

32. Võttes arvesse eespool esile toodud kaalutlusi, otsustas Administrativen sad Blagoevgrad (Blagoevgradi halduskohus, Bulgaaria) menetluse peatada ning esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas ELTL artiklit 63 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus põhikohtuasjas kõne all olev riigisisene säte, mille kohaselt tuleb vähemalt 10 000 Bulgaaria leevi (BGN) [5113 euro] suurused riigisisesed maksed teha ainult ülekandega või maksekontole sissemaksmise teel ning mis piirab jaotamata kasumist 10 000 leevi [5113 euro] suuruste või suuremate dividendide väljamaksmist sularahas? Kui kõnealune säte ei ole ELTL artikliga 63 vastuolus, siis kas selline piirang on põhjendatud [direktiivi 2015/849] eesmärkidega?

2. Kas [direktiivi 2015/849] artikli 2 lõiget 1 tuleb koosmõjus sama direktiivi põhjendusega 6 ning artiklitega 4 ja 5 tõlgendada nii, et selle alusel on lubatud niisugune riigisisene üldsäte nagu põhikohtuasjas, mille kohaselt tuleb 10 000 Bulgaaria leevi [5113 eurot] suuruseid või suuremaid makseid liikmesriigis teha ainult ülekandega või maksekontole sissemaksmise teel, kusjuures see puudutab ühtmoodi kõiki füüsiliste ja juriidiliste isikute vahel tehtavaid sularahamakseid, sõltumata sularahamakse tegijast ja selle tegemise põhjusest?

   a) Kui sellele küsimusele vastatakse jaatavalt, siis kas [direktiivi 2015/849] artikli 2 lõike 1 punkti 3 alapunkt e koosmõjus direktiivi põhjendusega 6 ja artiklitega 4 ja 5 annab liikmesriikidele õiguse kehtestada sularahamaksete tegemisele üldisi lisapiiranguid selliste liikmesriigi sätetega, nagu on käsitletud põhikohtuasjas, mille kohaselt tuleb vähemalt 10 000 Bulgaaria leevi [5113 euro] suurused riigisisesed maksed teha ainult ülekandega või maksekontole sissemaksmise teel, kui sularahamakse tehakse „jaotamata kasumi“ (dividendid) väljamaksmiseks?

   b) Kui sellele küsimusele vastatakse jaatavalt, siis kas [direktiivi 2015/849] artikli 2 lõike 1 punkti 3 alapunkt e koosmõjus direktiivi põhjendusega 6 ja artikliga 5 annab liikmesriikidele õiguse kehtestada sularahamaksete tegemisele üldisi lisapiiranguid selliste liikmesriigi sätetega, nagu on käsitletud põhikohtuasjas, mille kohaselt tuleb vähemalt 10 000 Bulgaaria leevi [5113 euro] suurused riigisisesed maksed teha ainult ülekandega või maksekontole sissemaksmise teel, kui künnis on madalam kui 10 000 eurot?

3. a) Kas [direktiivi 2015/849] artikli 58 lõiget 1 ja artikli 60 lõiget 4 tuleb koosmõjus Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 49 lõikega 3 tõlgendada nii, et nendega on vastuolus selline riigisisene säte, nagu on käsitletud põhikohtuasjas ning mis kehtestab rikkumise korral haldussanktsiooni suuruse sularahas tehtud makse piires, kui see säte ei võimalda konkreetsetest asjaoludest lähtudes trahvi määrata diferentseeritult?

   b) Kui vastus sellele küsimusele on, et [direktiivi 2015/849] artikli 58 lõikega 1 ja artikli 60 lõikega 4 koosmõjus Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 49 lõikega 3 on vastuolus selline riigisisene säte, nagu on käsitletud põhikohtuasjas, mis näeb sularahamaksete piirangute rikkumiste eest ette kindlamääralise trahvi, siis kas [direktiivi 2015/849] artiklit 58 ja artikli 60 lõiget 4 tuleb koosmõjus [harta] artiklis 47 sätestatud tõhususe põhimõttega ja õigusega tõhusale õiguskaitsevahendile tõlgendada nii, et nende sätetega on vastuolus selline riigisisene säte nagu põhikohtuasjas, mis piirab kohtuliku kontrolli

ulatust nõnda, et selle kohaselt ei ole kohtul selle sanktsiooni peale esitatud kaebuse läbivaatamisel lubatud konkreetse juhtumi asjaoludest tulenevalt sanktsiooni summat vähendada alla kehtestatud miinimummäära?“

33. Kirjalikud seisukohad esitasid Bulgaaria, Tšehhi, Hispaania, Itaalia ja Ungari valitsus ning komisjon.

34. Ettekandja-kohtuniku nõusolekul otsustati esitada vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 62 lõikele 1 küsimused Bulgaaria valitsusele ning vastavalt selle kodukorra artikli 101 lõikele 1 küsida selgitusi eelotsusetaotluse esitanud kohtult, millele nad vastasid määratud tähtpäevaks kirjalikult.

IV. Analüüs

35. Enne eelotsuse küsimusi analüüsima asumist näib mulle tarvilik teha üks sissejuhatav märkus nende küsimuste käsitlemise järjekorra kohta.

36. Esimene ja teine küsimus puudutavad käesoleval juhul seda, kas sellised liikmesriigi õigusnormid nagu Bulgaaria õigusnormid, kus on sätestatud üldine liikmesriigi territooriumil sularahamaksete tegemise piirang, mis hõlmab ka dividendide väljamakseid, on kooskõlas vastavalt kapitali ja maksete vaba liikumist puudutavate EL toimimise lepingu sätetega ning direktiivi 2015/849 artikli 2 lõikega 1 koosmõjus selle direktiivi põhjendusega 6 ning artiklitega 4 ja 5.

37. Juhin aga tähelepanu sellele, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tuleb liidu tasandil täielikult ühtlustatud valdkonnas vastu võetud liikmesriigi meetme hindamisel esmase õiguse sätete asemel lähtuda asjaomase ühtlustamismeetme sätetest [13].

38. Neil asjaoludel teen ettepaneku kõigepealt käsitleda teist eelotsuse küsimust ja seejärel esimest.

39. Esiteks käsitlen teist küsimust, et teha kindlaks, kas kõnealused liikmesriigi õigusnormid kuuluvad tegelikult direktiiviga 2015/849 ühtlustatud valdkonda. Järgnevalt esile toodud põhjustel ei ole see nii, kuna need õigusaktid ei kuulu minu meelest selle direktiivi kohaldamisalasse.

40. Teiseks analüüsin esimest ja kolmandat küsimust, mille eelotsusetaotluse esitanud kohus on esitanud ainult esmase õiguse ja põhiõiguste vaatenurgast.

41. Esimese küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtul hinnata asjaomaste liikmesriigi õigusnormide kooskõla ELTL artiklist 63 tulenevate kapitali ja maksete vaba liikumist puudutavate eeskirjadega. Kuivõrd need liikmesriigi õigusnormid on edaspidi esitatud põhjustel käsitatavad selle vabaduse piiranguna, hindan, kas sellel saab olla õiguspärane põhjus ning kui jah, siis kas need õigusnormid on sobivad nendega taotletava eesmärgi saavutamiseks ja proportsionaalsed. Selles kontekstis asun käsitlema kolmandas eelotsuse küsimuses kajastuvat problemaatikat. Nimelt soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus kolmanda küsimusega sisuliselt teada, kas selline sanktsioonisüsteem, nagu on ette nähtud ZOPB artiklis 5, on vastuolus harta artikliga 47, mis tagab õiguse tõhusale õiguskaitsevahendile, ning artikli 49

[13] Vt 18. septembri 2019. aasta kohtuotsus VIPA (C-222/18, EU:C:2019:751, punkt 52 ja seal viidatud kohtupraktika).

lõikega 3, millest tuleneb karistuste proportsionaalsuse põhimõte, kuna see ei võimalda ei rikkumiste eest karistuse määramiseks pädeval liikmesriigi asutusel (küsimuse esimene osa, punkt a) ega viimase poolt tehtud otsuse peale esitatud kaebust lahendaval liikmesriigi kohtul (küsimuse teine osa, punkt b) trahvi üle otsustamisel arvesse võtta konkreetse rikkumise asjaolusid.

A. Põhikohtuasjas käsitletavate liikmesriigi õigusnormide hindamine lähtudes direktiivi 2015/849 sätetest

42. Teise eelotsuse küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas liikmesriik võib vastavalt direktiivi 2015/849 artikli 2 lõike 1 punkti 3 alapunktile e koosmõjus selle direktiivi põhjendusega 6 ning artiklitega 4 ja 5 keelata kõigi vähemalt kehtestatud piirmäära suuruse väärtusega liikmesriigi territooriumil tehtavate maksete puhul üksikisikutel ja ettevõtjatel sularahas maksmise ning nõuda viimastelt, et nad teeksid ülekande või sissemakse maksekontole.

43. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on Euroopa Kohtu poole pöördunud, kuna direktiivi 2015/849 artikli 2 lõike 1 punkti 3 alapunkti e kohaselt kohaldatakse seda direktiivi vähemalt 10 000 euro väärtuses sularahamaksete suhtes, mille on teinud või saanud isikud, kes teevad tehinguid kaupadega. Peale selle on nimetatud direktiivi artiklis 4 sätestatud, et liikmesriigid võivad laiendada seda kohaldamisala kutsealadele ja ettevõtjate kategooriatele, mis on seotud tegevusega, mida võidakse kasutada rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärkidel. Viimaks on kõnealuse direktiivi artiklis 5 sätestatud, et liikmesriigid võivad samuti vastu võtta selle direktiiviga reguleeritud valdkonnas sellise kuritegevuse ennetamiseks rangemad sätted. Lisaks tuleneb direktiivi 2015/849 põhjendusest 6, et liikmesriikidel peab „olema võimalik kehtestada madalamaid künniseid, üldiseid lisapiiranguid sularaha kasutamisele ja täiendavaid rangemaid sätteid“.

44. Küsimus, millele Euroopa Kohus vastama peab, on niisiis see, kas põhikohtuasjas käsitletavad liikmesriigi õigusnormid saavad kuuluda mõne sellise sätte kohaldamisalasse.

45. Mina nii ei arva, võttes arvesse liidu seadusandja poolt direktiiviga 2015/849 taotletud eesmärke, direktiivi ülesehitust ning selle artiklite 2, 4 ja 5, millele eelotsusetaotluse esitanud kohus osundab, sõnastust.

46. Mis puudutab esiteks direktiivi 2015/849 eesmärke, siis on selle eesmärgiks tõkestada ohtusid, mis võivad ähvardada finantssüsteemi rikkumatust, nõuetekohast toimimist, mainet ja stabiilsust tulenevalt selle süsteemi kasutamisest rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärgil[14]. Selleks on selle direktiiviga ühtlustatud hoolsus- ja kontrollimeetmed, mille täitmise kohustuse peavad liikmesriigid kehtestama teatud kutsetegevuse kategooriate suhtes, mis on kõige avatumad raske kuritegevusega saadud rahaga manipuleerimisele ning vara kogumisele terroristlikel eesmärkidel. Otseste ja kaudsete maksudega seotud maksualased süüteod on küll selle direktiivi kohaldamisalasse kuuluva kuritegeliku tegevuse hulgas[15], ent seda siiski vaid tingimustel, et need süüteod on karistatavad vabadusekaotuse või vabadust piirava julgeolekumeetmega[16]. Seega on liidu seadusandja soovinud tõkestada sularahas maksmise piirangu rikkumisega võrreldes palju raskemate maksuõigusnormide rikkumisega seotud süütegude toime panemist.

[14] Direktiivi 2015/849 artikkel 1 ja põhjendus 5.

[15] Kuritegelik tegevus on määratletud direktiivi 2015/849 artikli 3 punktis 4.

[16] Vt direktiivi 2015/849 artikli 3 punkti 4 alapunkt f ning põhjendus 11.

47. Põhikohtuasjas käsitletavate liikmesriigi õigusnormide eesmärk on aga võidelda maksupettuste ja maksustamise vältimise vastu nõudes, et vähemalt 10 000 Bulgaaria leevi (5113 euro) suuruseid makseid ei tehtaks sularahas, vaid ülekandega või maksekontole sissemakse tegemise teel, et oleks tagatud finantstehingute jälgitavus. Nagu Bulgaaria valitsus oma kirjalikes seisukohtades märgib, on ZOPB eesmärgiks, vastavalt selle seaduse eelnõu seletuskirjas märgitule, piirata varimajandust ning eelkõige olukordi, kus rahavoogu raamatupidamisdokumentides ei kajastata ega arvestata ega tasuta sellelt makse ega sotsiaalkindlustusmakseid. Bulgaaria valitsus märgib seejuures, et ZOPBs ei ole sätestatud ühtki meedet, mis puudutaks rahapesu või terrorismi rahastamise vastast võitlust. Tegemist ei ole meetmega direktiivi 2015/849 üle võtmiseks ning seal ei sisaldu ühtki viidet sellele direktiivile, kuna see direktiiv on liikmesriigi õigusesse üle võetud esiteks rahapesuga võitlemise meetmete seadusega (zakon za merkite sreshtu izpraneto na pari) [17] ja teiseks terrorismi rahastamisega võitlemise meetmete seadusega (zakon za merkite sreshtu finantsiraneto na terorizma) [18].

48. Tuleb tõdeda, et eesmärgid, mida liidu seadusandja taotleb direktiiviga 2015/849, ja need, mida Bulgaaria seadusandja taotleb ZOPBga, on selgelt erinevad.

49. Teiseks, mis puudutab direktiivi 2015/849 ülesehitust, siis on sellega soovitud kehtestada meetmed, mis nendega taotletavat eesmärki silmas pidades erinevad oma laadilt ja isikutelt, kellele need adresseeritud on, meetmetest, mis on kehtestatud põhikohtuasjas käsitletavate õigusnormidega.

50. Direktiivis vastu võetud meetmete aluseks on rahapesu ja terrorismi rahastamise riskidel põhinev lähenemisviis [19].

51. Oma laadilt hõlmavad need meetmed hoolsus-, kontrolli-, teatamis-, teavitamis- ning dokumentide säilitamise kohustusi, mille sisu ja ulatust on täpselt kirjeldatud direktiivi 2015/849 II–V peatükis [20].

52. ZOPB reguleerib seevastu üksnes füüsiliste ja juriidiliste isikute poolt makseviiside kasutamist liikmesriigi territooriumil. Mitte ükski direktiivis ette nähtud meede ei nõua liikmesriikidelt enda territooriumil maksevahendite kasutamisele piirangute seadmist. On küll tõsi, et nimetatud direktiivi artikli 5 kohaselt võivad viimased „rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamiseks võtta vastu või jätta kehtima […] rangemad sätted“, ent seda rangelt vaid juhul – nagu liidu seadusandja selles artiklis sõnaselgelt ära märkinud on – kui need on sätted „[selle] direktiiviga reguleeritud valdkonnas“ ning „kui seda tehakse liidu õiguse piires“. Minu poolt esile toodavatel põhjustel aga ei kuulu direktiiviga 2015/849 reguleeritud valdkonda sellised õigusnormid nagu siinkohal käsitletavad, kus maksupettuste ja maksustamise vältimise vastu võitlemise eesmärgil on sätestatud üldine riigi territooriumil sularahamaksete tegemise piirang.

[17] *DV* nr 27, 27.3.2018.

[18] *DV* nr 16, 18.2.2003.

[19] Vt direktiivi 2015/849 põhjendused 23 ja 30 ning artikkel 1.

[20] Nii peavad komisjon ja liikmesriigid tuvastama, hindama ja mõistma rahapesu ja terrorismi rahastamise riske selleks, et neid vähendada ning vajadusel kriminaaltulu külmutada, arestida või konfiskeerida. Selleks peavad liikmesriigid esiteks nõudma krediidiasutustelt, et nad kohaldaksid oma riskitundlikkusest lähtudes klientide suhtes rakendatavaid hoolsusmeetmeid (II peatükk), teiseks, et nad esitaksid tegelikult kasu saavaid omanikke käsitlevat teavet (III peatükk) ning kolmandaks, et nad teataksid kahtlastest finantstehingutest rahapesu andmebüroole, mille liikmesriigid spetsiaalselt asutama peavad (IV peatükk). Nende kohustuste täitmise tagamiseks tunnustab liidu seadusandja liikmesriikide pädevate asutuste tugevdatud järelevalve- ja kontrollipädevust krediidiasutuste üle, kuna lisaks on liikmesriigid kohustatud ette nägema nimetatud kohustuste rikkumise korral kohaldatavad sanktsioonid.

53. Mis puudutab nüüd nende kahe regulatsiooni isikulist kohaldamisala, siis põhikohtuasjas käsitletavad liikmesriigi õigusnormid kuuluvad kohaldamisele kõigi füüsiliste või juriidiliste isikute suhtes, sõltumata sellest, kelleks nad makse tegemisel kvalifitseeruvad või sellest, kas või kui siis millist laadi tehinguga on see makse seotud.

54. Tuleb aga tõdeda, et direktiivis 2015/849 ette nähtud hoolsus-, kontrolli-, teavitamis-, teatamis- ja dokumentide säilitamise kohustuste adressaatideks on kitsas ring üksusi, mis on iseloomustatavad kas rahapesu ja terrorismi rahastamise ohtudele avatuse või nende tehingute haavatavuse kaudu. On tõsi, et selle direktiivi artikli 2 lõike 1 punkti 3 alapunkti e kohaselt kuuluvad sellesse ringi ka „muud isikud, kes teevad tehinguid kaupadega, kui see hõlmab vähemalt 10 000 euro väärtuses sularahamakse tegemist või saamist“. Samuti on tõsi, et nimetatud direktiivi põhjenduses 6 on liidu seadusandja märkinud, et „[l]iikmesriikidel peaks olema võimalik kehtestada madalamaid künniseid, üldiseid lisapiiranguid sularaha kasutamisele ja täiendavaid rangemaid sätteid“. Viimati märgitu ei tähenda siiski – seda tingituna nii selle ebamäärasusest kui ka direktiivi põhjendustes sõnastatu siduva jõu puudumisest – et sellised liikmesriigi õigusnormid nagu siinkohal käsitletavad, kuuluksid direktiivi 2015/849 kohaldamisalasse.

55. Peale selle lubab liidu seadusandja direktiivi 2015/849 artiklis 4 liikmesriikidel direktiivi kohaldamisala küll laiendada, ent seda üksnes tema poolt sõnaselgelt ära näidatud tingimusel, et selline laiendamine on kooskõlas riskipõhise lähenemisviisiga ning et see puudutab kutsealasid ja ettevõtjate kategooriaid, „mis on seotud tegevusega, mida võidakse eriti tõenäoliselt kasutada rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärkidel“. Teisisõnu lubab see säte liikmesriikidel panna hoolsus- ja kontrollimeetmete võtmise kohustuse suuremale ettevõtjate ringile, lähtudes riskianalüüsist, mille ta võib läbi viia vastavalt selle direktiivi artiklile 7, ent see ei luba minu meelest põhjendada selliseid õigusnorme, nagu on käsitletud põhikohtuasjas, mis reguleerivad maksupettuste ja maksustamise vältimisega võitlemise eesmärgil kõigi füüsiliste ja juriidiliste isikute poolt liikmesriigi territooriumil kasutatavaid makseviise.

56. Neid asjaolusid silmas pidades leian seega, et direktiivi 2015/849 kohaldamisalasse ei kuulu sellised liikmesriigi õigusnormid, nagu on käsitletud põhikohtuasjas ning mille kohaselt on maksupettuste ja maksustamise vältimisega võitlemiseks keelatud füüsilistel ja juriidilistel isikutel liikmesriigi territooriumil sularahamakse tegemine, kui makse väärtus on vähemalt võrdne neis õigusnormides sätestatud piirmääraga, ning nõuavad viimastelt, et nad kasutaksid ülekannet või sissemakse tegemist maksekontole.

57. Kuna käesoleval ajal puuduvad liidu õiguses õigusaktid selle kohta, millistel tingimustel ja mil viisil võivad euroalasse mittekuuluvad riigid nagu Bulgaaria Vabariik oma territooriumil sularahamaksete tegemist piirata[21], tuleb asjaomaseid liikmesriigi õigusnorme käsitleda üksnes lähtudes esmasest õigusest ja eelkõige liikumisvabadusi reguleerivatest normidest.

B. Liikmesriigi õigusnormide analüüs lähtudes ELTL artiklist 63

58. Esimese eelotsuse küsimusega küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtult sisuliselt, kas ELTL artiklit 63 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mille kohaselt on keelatud liikmesriigi territooriumil sularahamakse tegemine, kui selle väärtus on vähemalt võrdne kehtestatud piirmääraga, ning nõuavad selleks ülekande või maksekontole sissemakse tegemist muu hulgas juhul, kui tegemist on äriühingu dividendide väljamaksega.

[21] Vt sularahamaksete piiranguid käsitlev aruanne (punkt 2.2.1).

59. Ühiste või ühtlustatud normide puudumisel võivad euroalasse mittekuuluvad riigid nagu Bulgaaria Vabariik oma territooriumil sularahamaksete tegemist piirata. Siiski peavad nad, nagu kõik liikmesriigid, järgima siseturu eeskirju ja eelkõige liikumisvabadusi puudutavaid aluslepingu norme [22].

60. Põhikohtuasja puhul tuleb hinnata liikmesriigi õigusnormide kooskõla selle liikumisvabadusega, mida see otseselt piirab [23].

61. Käesoleval juhul on liikmesriigi pädevad asutused asjaomaseid õigusnorme kohaldanud dividendide väljamakse suhtes, mille puhul on tegu kapitalituluga, mida väljakujunenud kohtupraktika kohaselt käsitletakse lähtudes kapitali vaba liikumist puudutavatest normidest [24]. Seetõttu teen Euroopa Kohtule ettepaneku lähtuda oma analüüsis kapitali ja maksete vaba liikumist puudutavatest normidest, mis on sätestatud ELTL artiklis 63.

62. Nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus seda Euroopa Kohtult ka palub, tuleb seega kindlaks teha, kas kõnealuseid liikmesriigi õigusnorme tuleb vaadelda kapitali ja maksete vaba liikumise piiranguna ELTL artikli 63 tähenduses ning kui see nii on, siis kas selline piirang saab olla põhjendatud.

1. Kapitali ja maksete vaba liikumise piiramine

63. ELTL artikli 63 kohaselt keelatakse kõik kapitali liikumise piirangud ja maksepiirangud liikmesriikide vahel ning liikmesriikide ja kolmandate riikide vahel.

64. Nagu selle sätte sõnastusest tuleneb, eeldab selle rikkumine nii kapitali ja maksete piiriülese mõõtme olemasolu kui ka nende piiramist.

65. Esiteks leian, et põhikohtuasjas käsitletavad liikmesriigi õigusnormid võivad puudutada piiriülese mõõtmega kapitali ja makseid, ning seda tulenevalt nende õigusnormide üldkohaldatavusest.

66. On tõsi, nagu Bulgaaria ja Tšehhi valitsus oma kirjalikes seisukohtades märgivad, et põhikohtuasjas käsitletavad õigusnormid reguleerivad maksete tegemise korda ühe liikmesriigi territooriumil. Märgin siiski, et neid õigusnorme kohaldatakse kõigi sel territooriumil makseid tegevate füüsiliste ja juriidiliste isikute suhtes, sõltumata nende kodakondsusest, esimeste elukohast või teiste asukohast või ka sellest, kellena nad tegutsevad. Seetõttu kohaldatakse kõnealuseid õigusnorme ka juhul, kui näiteks piiriülese teenuse osutamise raames on makse tegijaks või saajaks füüsiline või juriidiline isik, kelle elu- või asukoht on muus liikmesriigis kui Bulgaaria.

[22] Vt analoogia alusel 22. novembri 2018. aasta kohtuotsus Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank (C-625/17, EU:C:2018:939, punkt 27 ja seal viidatud kohtupraktika).

[23] Vt 7. septembri 2017. aasta kohtuotsus Eqiom ja Enka (C-6/16, EU:C:2017:641, punkt 44 ning seal viidatud kohtupraktika).

[24] Vt selle kohta 6. juuni 2000. aasta kohtuotsus Verkooijen (C-35/98, EU:C:2000:294, punkt 26 jj), kus Euroopa Kohus leidis, et selline toiming on lahutamatult seotud kapitali liikumisega.

67. Peale selle puudutab ZOPB artikkel 3 nii Bulgaaria leevides kui välisvaluutas tehtavaid makseid ning kohaldub sõltumata maksega seotud tehingu liigist ja laadist [25]. Vastavalt ZOPB rakendusjuhisele [26] kohaldati neid õigusnorme käesoleval juhul selle liikmesriigi territooriumil õiguspäraselt asutatud äriühingust dividendide väljamaksmise suhtes ainuosanikule, kes antud juhul oli Kreeka kodanik. Minu meelest ei saa tõsiseltvõetavalt vastu vaielda sellele, et Bulgaarias asuvast ettevõtjast saadavate dividendide sularahas väljamaksmine teise liikmesriigi kodanikust osanikule kujutab endast sellist kapitali ja makse liikumist, millel on piiriülene mõõde ELTL artikli 63 tähenduses [27].

68. Teiseks on minu meelest vaieldamatu, et kõnealused liikmesriigi õigusnormid on käsitatavad kapitali ja maksete vaba liikumise piiranguna ning seda sõltumata sellest, et tegu ei ole asjasse puutuvate füüsiliste või juriidiliste isikute diskrimineerimisega kodakondsuse alusel.

69. Õigusnormid, mis reguleerivad üldiselt makseviiside kasutamist, keelates üksikisikutel ja ettevõtjatel sularahamaksete tegemise, kui makse summa on vähemalt 10 000 Bulgaaria leevi (5113 eurot) ning nõudes sanktsiooni ähvardusel, et nad kasutaksid selleks seadusandja poolt sõnaselgelt nimetatud makseviise, piiravad iseenesest kapitali ja maksete vaba liikumist.

70. Ühelt poolt märgin, et müntide ja pangatähtede staatus seadusliku maksevahendina tähendab põhimõtteliselt kohustust sularahamakseid aktsepteerida. Müntide ja pangatähtede kasutamist tunnustatakse seega makseviisina, mida võib iga rahasumma tasumiseks kohustatud võlgnik kasutada.

71. Vastavalt komisjoni 22. märtsi 2010. aasta soovitusele euro pangatähtede ja müntide seadusliku maksevahendi staatuse ulatuse ja mõju kohta [28] tähendab see seadusliku maksevahendi staatus euroalal seda, et raha tasumise kohustuse korral ei või võlausaldaja keelduda sularahamaksest ning et võlgnik võib selle kohustuse täita euro pangatähtede ja müntide andmise teel [29]. Komisjon märgib seetõttu, et „[e]uro pangatähti ja münte tuleks üldjuhul jaekaubandustehingutes maksevahendina vastu võtta“ [30].

72. Seejuures on sularahatehingud ühe 2016. aastal EKP poolt läbi viidud uuringu järelduste [31] kohaselt jätkuvalt kõige kättesaadavam, ent samuti kõige levinum makseviis, eelkõige teatud majandusharudes ja paljude väikeste ja keskmiste ettevõtete jaoks [32]. Euroalal tehti müügikohtades umbes 79% maksetest sularahas, samas pangakaardiga tehtud tehingud moodustasid umbes 19% ja muud makseviisid umbes 2%. Väärtuse järgi oli sularahamaksete turuosa ligi 54%, pangakaartide oma 39% ja muude makseviiside oma umbes 7% [33]. Selle uuringu kohaselt puudutas 10% sularahatehingutest kaupu või teenuseid väärtusega üle 100 euro [34].

[25] ZOPB rakendusjuhise III osa punktis 1 on täpsustatud, et ZOPB reguleerib piiranguid seoses kõigi riigis tsiviil- ja majandussuhetes riigi territooriumil tehtavate maksetega, kusjuures tehingu, lepingu või toimingu liik ei ole seaduse kohaldamisala seisukohast põhimõtteliselt asjasse puutuv, kuna õiguslikult on asjasse puutuv üksnes ettenähtud, kindlaksmääratava või tehtud makse summa.

[26] Vt nende juhiste IV osa punkt 6.

[27] Kui ma ei eksi, siis ei saa eelotsusetaotluse esitanud kohtu poolt Euroopa Kohtule esitatud tõenditest tuvastada KSi elukohta.

[28] ELT 2010, L 83, lk 70.

[29] Selle soovituse punkti 1 alapunktid a ja c.

[30] Selle soovituse punkt 2.

[31] Need on kokku võetud EKP aruandes „The use of cash by households in the euro area“, mis on kättesaadav internetis aadressil https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op201.en.pdf.

[32] Vt sularahamaksete piiranguid käsitleva aruande punkt 4, kust nähtub samuti, et „sularaha [on] euroalal endiselt kõige levinum makseviis ja seda kasutatakse jätkuvalt märkimisväärselt väärtuse säilitajana“ (punkt 2.1., milles viidatakse EKP aruandele „The use of cash by households in the euro area“).

[33] Vt EKP aruanne „The use of cash by households in the euro area“, lk 19.

[34] Vt EKP aruanne „The use of cash by households in the euro area“, lk 25.

73. Teisalt ei ole selliste õigusnormide, nagu on käsitletud põhikohtuasjas, tagajärjeks üksnes sularahamaksete nagu ka teiste seaduslike makseviiside (nagu pangakaardi kasutamine) välistamine, vaid ka üksikisikutele ja ettevõtjatele ülekande või maksekontole sissemakse tegemise kohustuse panemine.

74. Tuleb tõdeda, et Bulgaaria seadusandja poolt lubatud makselahenduste valik ei ole lai ning nõuab eelkõige seda, et üksikisikul oleks pangakonto ning et ta kasutaks maksmiseks seda. 10 000 Bulgaaria leevi (5113 euro) suurune piirmäär iseenesest ei välista aga seda, et ülekande tegemise asemel võiks isik eelistada sellise summa puhul makse tegemist sularahas või pangakaardiga, kuna selline makseviis on kohene, lihtne või tasuta. Käsitletavad liikmesriigi õigusnormid näivad mulle seega olevat laadilt sellised, mis pärsivad näiteks piiritsoonis elava üksikisiku tahet minna naaberliikmesriiki, ostmaks kaupu kaupmeestelt või pöördumaks teenuse osutajate poole, kes nõuavad maksmiseks ülekande või maksekontole sissemakse tegemist.

75. Äriühingu vaatepunktist juhin tähelepanu ka sellele, et vastavalt lepinguvabadusele, mis on aktsionäridel või osanikel, on viimastel põhimõtteliselt vabadus kindlaks määrata, kuidas ja eelkõige millises vormis dividende maksta. Selline õigusnorm nagu ZOPB artikkel 3 piirab aga viimaste vabadust maksta neid dividende sularahas, kuna sel juhul ähvardab äriühingut äärmiselt karm trahv.

76. Pangaülekandel on piiriüleste maksete korral vaieldamatult eeliseid, kuna eelkõige võimaldavad need üksikisikutel ja äriühingutel vältida suurte sularahakoguste kaasas kandmist. Samavõrd tõsi on aga ka see, et sellistele maksetele võivad kohalduda erinevad panga teenustasud. Kuigi Bulgaaria Vabariik on täna ühtse euromaksete piirkonna (Single Euro Payments Area, (SEPA))[35] liikmesriik, juhin tähelepanu sellele, et ta ei ole euroala liikmesriik. Neil asjaoludel kohalduvad SEPA raames ette nähtud eelised, nagu piiriülese ülekande teostamine ühe tööpäeva jooksul arvates maksekorralduse jõudmisest makse tegija panka või ka konkurentsivõimeliste hindade kohaldamine, üksnes eurodes tehtavate maksete korral. Bulgaaria leevides tehtavate maksete puhul kuuluvad kohaldamisele seega piiriüleste ülekannetega seotud tasusid reguleerivad Bulgaaria õigusnormid. Mõistlik on aga arvata, et kõnealuste õigusnormide tõttu kaasnevad liikmesriigi territooriumil pangakontot mitteomavatele aktsionäridele või osanikele välja makstud dividendidega lisakulud, mis on seotud piiriülese ülekande tegemisega liikmesriigi vääringus.

77. Neid asjaolusid silmas pidades näib mulle, et sellised õigusnormid, nagu on käsitletud põhikohtuasjas, on laadilt sellised, mis piiravad ELTL artiklis 63 tagatud kapitali ja maksete vaba liikumist.

78. Väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb aga, et niisugune piirang võib olla selle artikliga kooskõlas, kui see on põhjendatud õiguspärase põhjuse või ülekaaluka üldise huvi seisukohast, ning sellisel juhul üksnes tingimusel, et see on sobiv kõnealuse eesmärgi saavutamiseks ega lähe kaugemale sellest, mis on eesmärgi saavutamiseks vajalik ning et see on kooskõlas põhiõigustega[36], mida tuleb nüüd kontrollida.

[35] Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. märtsi 2012. aasta määrus (EL) nr 260/2012 millega kehtestatakse eurodes tehtavatele kreedit- ja otsekorraldustele tehnilised ja ärilised nõuded ning muudetakse määrust (EÜ) nr 924/2009 (ELT 2012, L 94, lk 22), mida on muudetud 26. veebruari 2014. aasta määrusega nr 248/2014 (ELT 2014, L 84, lk 1). Nagu ka Euroopa Kohus 5. septembri 2019. aasta kohtuotsuses Verein für Konsumenteninformation (C-28/18, EU:C:2019:673, punkt 18) märkis, on SEPA eesmärk välja töötada eurodes tehtavate maksete jaoks kogu liidus ühtsed makseteenused, millega asendatakse riigisisesed makseteenused.

[36] Vt 26. veebruari 2019. aasta kohtuotsus X (kolmandates riikides asuvad vaheäriühingud) (C-135/17, EU:C:2019:136, punkt 70 ja seal viidatud kohtupraktika). Vt ka 8. mai 2019. aasta kohtuotsus PI (C-230/18, EU:C:2019:383, punkt 64 ja seal viidatud kohtupraktika).

79. Siinkohal toon ära mõned täpsustused, mille ma saan teha seoses küsimusega, kas need tingimused on põhikohtuasja puhul täidetud, kuivõrd sellekohase vajaliku kontrolli teostamine on eelotsusetaotluse esitanud kohtu pädevuses.

2. Piirangu põhjendus

80. ELTL artikli 65 lõike 1 punktist b[37] ning ka Euroopa Kohtu praktikast tuleneb, et maksupettuste ja maksustamise vältimise tõkestamise vajadus on käsitatav õiguspärase põhjusena, millega võib olla põhjendatav kapitali vaba liikumise piirang.

81. Euroopa Kohus leidis 30. aprilli 2020. aasta kohtuotsuses Société Générale[38], et vajadus tagada maksu tõhus sissenõudmine on õiguspärane eesmärk, mis võib õigustada põhivabaduste piiramist. Euroopa Kohtu hinnangul on liikmesriigil niisiis lubatud võtta meetmeid, mis võimaldavad tasumisele kuuluva maksu summat selgelt ja täpselt kontrollida, kuid seda siiski tingimusel, et need meetmed on taotletava eesmärgi saavutamiseks sobivad ega lähe kaugemale sellest, mis on selle eesmärgi saavutamiseks vajalik[39].

82. Samuti leidis Euroopa Kohus 26. veebruari 2019. aasta kohtuotsuses X (kolmandates riikides asuvad vaheäriühingud)[40], et kapitali vaba liikumist piirav riigisisene meede võib olla põhjendatud vajadusega vältida maksupettusi ja maksudest kõrvalehoidumist, kui see meede viitab konkreetselt puhtalt fiktiivsetele skeemidele, millel puudub majanduslik sisu ja mis on loodud selleks, et hoiduda maksudest, mida harilikult tuleb tasuda kasumilt, mis saadi asjaomase liikmesriigi territooriumil toimunud tegevuse tulemusena[41].

83. Käesoleval juhul peavad ZOPB artikli 3 sätted võimaldama võidelda varimajandusega, tagades finantstehingute jälgitavuse abil maksude ja sotsiaalkindlustusmaksete kogumise. Nagu Bulgaaria valitsus oma seisukohtades[42] selgitab ja näitlikustab, soovitakse nende õigusnormidega eelkõige võidelda maksustamise vältimise vastu, vähendades selliseid olukordi, kus suuri rahasummasid raamatupidamisdokumentides ei kajastata, vältides seeläbi maksustamist füüsilise isiku tulumaksu ja äriühingu tulumaksuga ning kohustuslike sotsiaalkindlustusmaksete tasumist. Bulgaaria valitsus osutab juhtumitele, mil riigi maksuameti talituste eksitamiseks võltsitakse äriühingu finantsaruandeid või ka juhtumitele, mil sotsiaalkindlustusmaksete kogumisega tegelevatele organitele deklareerimisel vähendatakse makstud tasusid kunstlikult. Kohustus kasutada dividendide väljamaksmiseks pangaülekannet või sissemakse tegemist maksekontole peaks niisiis võimaldama vältida dividendide varjatud väljamakseid ning tagada seeläbi, et neid dividende maksustataks ühel korral ning õigel maksustamisterritooriumi.

[37] ELTL artikli 65 lõike 1 punktis b on sätestatud, et ELTL artikli 63 sätted ei mõjuta liikmesriikide õigust „võtta kõiki vajalikke meetmeid, et takistada siseriiklike õigusnormide rikkumist, eriti maksustamise ja rahaasutuste usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve alal, või kehtestada kapitali liikumise deklareerimise kord haldamiseks vajalike või statistiliste andmete saamiseks, või võtta meetmeid, mis on õigustatud avaliku korra või avaliku julgeoleku seisukohalt“.

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

[39] Vt 30. aprilli 2020. aasta kohtuotsus Société Générale (C-565/18, EU:C:2020:318, punkt 38 ja seal viidatud kohtupraktika). Vt ka 23. veebruari 1995. aasta kohtuotsus Bordessa jt (C-358/93 ja C-416/93, EU:C:1995:54, punktid 19–21).

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

[41] Vt 26. veebruari 2019. aasta kohtuotsus X (kolmandates riikides asuvad vaheäriühingud) (C-135/17, EU:C:2019:136, punkt 73 ja seal viidatud kohtupraktika).

[42] Bulgaaria valitsuse kirjalike seisukohtade punktis 53 jj esitatud põhjendused on samad, mille ta esitas EKP-le arvamuse andmise taotluses (vt käesoleva ettepaneku 5. joonealune märkus).

84. Neid asjaolusid silmas pidades leian, et põhikohtuasjas käsitletavad õigusnormid võivad olla põhjendatavad õiguspärase eesmärgiga, milleks on võitlus maksupettuste ja maksustamise vältimisega.

85. Järgmisena on oluline hinnata, kas need õigusnormid on taotletava eesmärgi saavutamiseks sobivad ning ega need ei lähe kaugemale, kui selle saavutamiseks vajalik.

3. Võimalus saavutada põhikohtuasjas käsitletavate õigusnormidega nendega taotletavaid eesmärke

86. Juhin tähelepanu sellele, et Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on liikmesriigi õigusnormid konkreetse eesmärgi saavutamiseks sobivad üksnes juhul, kui need vastavad tõepoolest huvile saavutada see eesmärk ühtselt ja süstemaatiliselt [43].

87. Kuigi käesoleval ajal ei ole üksmeelt küsimuses, kas sularahamaksete tegemise piirangud maksupettuste ja maksustamise vältimise juhtumite hulka mõjutavad [44], rõhutan, et siinkohal ei ole küsimus mitte selles, kas Bulgaaria õigusnormid võimaldavad sellest sageli muutuvate põhjuste ja laadiga fenomenist lahti saada, vaid selles, et hinnata nende õigusnormide võimet sellega võidelda. Mulle näib, et on mitu asjaolu, mis kinnitavad, et kõnealused õigusnormid on kehtestatud nii, et nendega võideldakse vastavalt Euroopa Kohtu praktikale maksupettuste ja maksustamise vältimisega ühtselt ja süstemaatiliselt.

88. Mis puudutab kõigepealt nende õigusnormide kohaldamisala, siis see lubab maksupettusi tuvastada ning nende tuvastamisel nende eest võimalikult ulatuslikult karistada. Juhin tähelepanu sellele, et välja arvatud ZOPB artiklis 2 sätestatud erandite korral kohalduvad kõnealused õigusnormid ühetaoliselt kõigi isikute ja ettevõtjate suhtes, kes teevad liikmesriigi territooriumil makseid, mille summa on vähemalt 10 000 Bulgaaria leevi (5113 eurot). Seega on kõigile turuosalistele ja majandusharudele pandud ühesugused kohustused, mis ei sõltu maksega seotud tehingu laadist ega esemest.

89. Märgin peale selle, et 10 000 Bulgaaria leevi (5113 euro) suurune piirmäär kohaldub sõltumata sellest, kas tehing täidetakse ühekorraga või omavahel seotud osadeks jaotatud toimingutena, mis vähendab võimalusi neil, kes püüavad kohaldatavatest õigusnormidest mööda minna nii, et jaotavad võlgnetava summa tasumise nii mitmeks osaks, kui on vaja, et need ZOPB kohaldamisalasse ei kuuluks. Juhin tähelepanu sellele, et põhikohtuasjas maksis Ecotex ettevõttest dividende välja kokku 100 000 Bulgaaria leevi (51 130 eurot), millest sularahas maksti välja 95 000 Bulgaari leevi (ligikaudu 48 573,50 eurot) üheksas 10 000 Bulgaaria leevi (5113 euro) ja ühes 5000 Bulgaaria leevi (2556,50 euro) suuruses jaos.

[43] Vt 25. aprilli 2013. aasta kohtuotsus Jyske Bank Gibraltar (C-212/11, EU:C:2013:270, punkt 66 ja seal viidatud kohtupraktika) ning 19. detsembri 2018. aasta kohtuotsus Stanley International Betting ja Stanleybet Malta (C-375/17, EU:C:2018:1026, punkt 51 ja seal viidatud kohtupraktika).

[44] Oma sularahamaksete piiranguid käsitlevas aruandes märgib komisjon, et sellistel piirangutel oleks maksupettustele üksnes piiratud mõju (punkt 5.2), kuna esiteks sõltuvad viimased muudest sotsiaalsetest, majanduslikest ja poliitilistest teguritest, teiseks ei toimu oluline osa maksupettustest mitte sularahas tehtud tehingute teel, vaid läbi keeruliste õiguslike struktuuride ja toimingute, millel on sageli rahvusvaheline mõõde, ning kolmandaks ei oleks sularahamaksete piiramisel tingimata hoiatavat mõju. Euroopa Parlament tunnistas seevastu 26. märtsi 2019. aasta resolutsioonis finantskuritegude, maksudest kõrvalehoidumise ja maksustamise vältimise kohta (2018/2121(INI), punkt 13), et „sularahatehingud on rahapesu ja maksudest kõrvalehoidumise, sealhulgas käibemaksupettuse tõttu jätkuvalt väga riskantsed, vaatamata nende eelistele, nagu kättesaadavus ja kiirus“. Arvamuses teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus raha ülekandmisel edastatava teabe kohta“ ja „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv finantssüsteemi rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise vältimise kohta“ (ELT 2013, C 271, lk 31, punkt 4.3) rõhutas Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee omalt poolt, et sularahamaksed soodustavad varimajandust ning et muud makseviisid on maksuõiguslikult ja majanduslikult läbipaistvamad ning kogu ühiskonna jaoks odavamad, samuti mugavad, turvalised ja uuenduslikud.

90. Mis puudutab teiseks neid makseviise, mis on vähemalt 10 000 Bulgaaria leevi (5113 euro) suuruse summa maksmiseks käsitletavate õigusnormide kohaselt ette nähtud, siis need võimaldavad reaalselt tagada tehingute jälgitavuse ja maksuõigusnormide kohaldamise.

91. Bulgaaria seadusandja nõuab selliste makseviiside kasutamist, mille puhul on tagatud finantstehingute jälgitavus [45].

92. Ühelt poolt võimaldavad pangaülekanne ja maksekontole sissemakse tegemine kaotada finantstehingute anonüümsuse ning tagada raamatupidamisarvestuses kajastamise ja riigi maksuhalduri poolt maksustamise eesmärgil nende jälgitavus, ja seda vastupidi sularahamaksetele, mis ei võimalda tehingu tunnuseid (pooled, summa, ese, kuupäev) kindlaks teha. Bulgaaria valitsus märgib seejuures, et seadus julgustab kasutama pangaülekannet ja maksekontole sissemakse tegemist, kuna need on kontrollitavad ning maksude tasumise õigsuse kontrollimisel saab need tuvastada ja neid analüüsida, samas ei takista need maksetehingu teostamist ega põhjusta selle viivitust, võttes arvesse Bulgaaria pangandussüsteemi vahendusel teostatavate tehingute kiirust ja mugavust.

93. Kuigi Bulgaaria seadusandja on kehtestatud mehhanismi puhul välistanud muud makseviisid, näiteks tšeki või pangakaardiga tasumine, võib see valik teisalt olla põhjendatav, võttes arvesse nende kahe makseviisiga kaasnevate pettuste väga suurt osakaalu [46].

94. Selles kontekstis näib, et kõnealuste õigusnormidega loodud mehhanism aitab võidelda maksupettuste ja maksustamise vältimisega.

95. Siiski saab selliste õigusnormidega selle eesmärgi saavutada vaid siis, kui neis sätestatud nõudeid on võimalik täita.

96. Maksupettuste ja maksustamise vältimisega võitlemise eesmärgil sularahamaksete tegemise keelamine ja pangaülekande või maksekontole sissemakse tegemise nõudmine eeldab, et üksikisikutel on või nad saavad endale luua pangakonto [47]. Tuleb tõdeda, et teatud isikutele pangateenuseid ei pakuta või nad keelduvad nende kasutamisest [48]. Siinkohal saan üksnes nõustuda põhjendustega, mille esitas kohtujurist Pitruzzella liidetud kohtuasjades Dietrich ja Häring [49] tehtud ettepanekus. Olles märkinud, et direktiivis 2014/92 [50] on tunnustatud kõigi liidus seaduslikult elavate isikute õigust avada igas liidu liikmesriigis põhimaksekonto (konto, mis peab võimaldama sellist teenust nagu kreeditkorralduste ja otsekorralduste täitmine liidu piires) ning

[45] Vt selle kohta sätted, mille liidu seadusandja on sõnastanud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. mai 2015. aasta määruses (EL) 2015/847, mis käsitleb rahaülekannetes edastatavat teavet ja millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1781/2006 (ELT 2015, L 141, lk 1). Banque de France'i (Prantsusmaa keskpank) maksevahendite turvalisuse seirekeskuse (Observatoire de la sécurité des moyens de paiement) 2018. aasta aastaaruande (kättesaadav internetis aadressil https://www.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/819172_osmp2018_web_3.pdf) kohaselt on Prantsusmaal jätkuvalt ülekanne kõige vähem pettusi kaasa toonud sularahata maksevahend, samas kui sel viisil liigutatakse kõige suuremaid summasid (lk 35).

[46] Vastavalt Banque de France'i maksevahendite turvalisuse seirekeskuse 2018. aasta aastaaruandele (vt eelmine joonealune märkus) pannakse maksevahenditest kõige enam pettusi toime seoses tšekkidega ning teisel kohal on maksekaart, mida siiski kasutatakse palju sagedamini (selle aruande lk 33, samuti lk 19 ja 48).

[47] Kõigil seaduse kohaselt asutatud ettevõtjatel on põhimõtteliselt pangakonto. Tegemist on nimelt kohustusega, mis on seotud äriregistrisse ja käibemaksukohustuslaste registrisse kandmisega.

[48] Vt selle kohta Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. juuli 2014. aasta direktiiv 2014/92/EL maksekontoga seotud tasude võrreldavuse, maksekonto vahetamise ja põhimaksekontole juurdepääsu kohta (ELT 2014, L 257, lk 214), kus liidu seadusandja rõhutab, et mõned tarbijad ei ava maksekontot kas sellepärast, et neile keeldutakse sellest või sellepärast, et neile ei ole pakutud sobivat toodet (põhjendus 7). Vt näitena Prantsusmaa kohta ka Banque de France'i maksevahendite turvalisuse seirekeskuse 2019. aasta aastaaruanne, kättesaadav internetis aadressilhttps://publications.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/oibwebvf.pdf („L'accès au compte et à des services bancaires adaptés", lk 9).

[49] C-422/19 ja C-423/19, EU:C:2020:756, eelkõige punktid 136–138.

[50] Vt eelkõige selle direktiivi artikli 2 lõige 2, artikkel 16 ning põhjendused 9, 46 ja 48.

ergutatakse ilma pangakontota kaitsetumate tarbijate osalemist jaepangandusturul, viitab kohtujurist Pitruzzella hiljutistele andmetele, mille kohaselt on isikud, kes ei saa Euroopa Liidus ja euroalal veel põhilisi finantsteenuseid kasutada, küll vähemuses, kuid nende arv ei ole siiski tühine.

97. Neil asjaoludel näib mulle äärmiselt tähtis, et eelotsusetaotluse esitanud kohus veenduks, et põhikohtuasjas käsitletavate õigusnormidega kaasnevad meetmed, mis võtavad arvesse üksikisikute poolt pangateenuste tarbimise ulatust. Vastavalt direktiivi 2014/92 põhjendusele 46 ja artikli 18 lõikele 4 peab see direktiiv tagama, et pangakontot mitteomavad kaitsetumad isikud saaksid pangakonto kasutamise võimaluse koos põhiteenustega muude üksikisikute suhtes kohaldatavatest soodsamatel tingimustel, näiteks tasuta [51]. See on seda olulisem, et ZOPB artikli 3 rikkumise korral määratav trahv on suur.

98. See nõuab ka nende õigusnormide teatud paindlikkust. Märgin küll ära, et ZOPB artiklis 2 on Bulgaaria seadusandja ette näinud erandi „teovõimetute või piiratud teovõimega isikute“ jaoks, ent leian, et kontrollida tuleb ka seda, kas on olemas erisätted või erandid, millele saaksid tugineda need isikud, kes ei saa ülekannet või sissemakset maksekontole teha muudel õiguspärastel põhjustel peale ülalnimetatu, tulenevalt oma varalisest olukorrast või staatusest (näiteks rahvusvahelise kaitse taotlejad). Neil asjaoludel ei näi üksikjuhtumi põhiselt lähenedes olevat võimatu tagada sularahamaksete jälgitavust, tuvastades summa, tehingu põhjuse ja asjasse puutuvad pooled (nõudes näiteks isikusamasuse tõendamist).

99. Kolmandaks tuleb viimaks ZOPB artiklis 5 sätestatud sanktsioonisüsteemi osas tõdeda, et sellega soovitakse karistada ZOPB artiklis 3 sätestatud sularahamaksete tegemise piirangutega seotud õigusnormide rikkumiste eest iseäranis suure trahviga. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu antud teabest ilmneb, et määratava trahvi näol on tegemist karistuslikku laadi haldussanktsiooniga [52]. Pole mingisugust kahtlust, et see sanktsioonisüsteem on kehtestatud selleks, et ennetamise ja heidutamise teel võidelda maksupettuste ja maksustamise vältimise riskidega. Rõhutan, et 19. juuli 2012. aasta kohtuotsuses Rēdlihs [53] pidas Euroopa Kohus täiesti õiguspäraseks seda, kui liikmesriigid näevad maksu täpseks kogumiseks ja pettuse vältimiseks oma riigisiseses õiguses ette asjakohased sanktsioonid, muutes karistatavaks käibemaksukohustuslasena registreerimise kohustuse rikkumise [54].

100. Neil asjaoludel – tingimusel, et need leiavad kinnitust kontrollimisel, mis kuulub eelotsusetaotluse esitanud kohtu pädevusse – näivad sellised liikmesriigi õigusnormid, nagu käsitletud põhikohtuasjas, mille kohaselt on sularahamaksed keelatud ning kasutada tuleb ülekannet või maksekontole sissemakse tegemist, kui summa on vähemalt 10 000 Bulgaaria leevi (5113 eurot), ning kus nähakse sellise keelu rikkumise eest ette sanktsioonid, olevat meetmed, millega on tõhusalt ja sidusalt võimalik nende õigusnormidega taotletav eesmärk saavutada.

[51] Selle direktiivi artikli 18 lõike 4 kohaselt võivad liikmesriigid nõuda, et krediidiasutused rakendaksid mitmesuguseid hinnakujundamise skeeme, sõltuvalt tarbija pangateenuste tarbimise ulatusest, eelkõige võimaldades soodsamaid tingimusi seni pangakontota kaitsetumatele tarbijatele. Kõnealuse direktiivi põhjenduses 46 täpsustab liidu seadusandja, et „[t]agamaks, et põhimaksekonto on kättesaadav võimalikult suurele hulgale tarbijatele, tuleks seda pakkuda tasuta või mõistliku tasu eest. Et ergutada pangakontot mitteomavaid tarbijaid jaepangandusturul osalema, peaks liikmesriikidel olema võimalik ette näha, et põhimaksekontosid pakutakse neile tarbijatele eriti soodsatel tingimustel, näiteks tasuta“.

[52] Vt selle kohta 20. märtsi 2018. aasta kohtuotsus Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, punkt 31).

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

[54] Vt 19. juuli 2012. aasta kohtuotsus Rēdlihs (C-263/11, EU:C:2012:497, punkt 45).

4. Põhikohtuasjas käsitletavate õigusnormide proportsionaalsus

101. Nüüd tuleb hinnata, ega käsitletavad õigusnormid ei lähe kaugemale kui sellega taotletavate eesmärkide saavutamiseks vajalik.

102. Kui liikmesriigi õigusnorm on oma olemuselt selline, et piirab ühte või mitut aluslepingus tagatud põhivabadust ja asjaomane liikmesriik tugineb sellise piirangu põhjendamisel ülekaalukale üldisele huvile, saavad ette nähtud erandid kehtida liikmesriigi asjaomase õigusnormi suhtes Euroopa Kohtu hinnangul üksnes siis, kui see õigusnorm on kooskõlas põhiõigustega, mille järgimise Euroopa Kohus tagab ja mille hulgas on proportsionaalsuse põhimõte [55].

103. Selle hinnangu andmiseks tuleb minu meelest analüüsida, kas proportsionaalne on ühelt poolt meede, mis näib üksikisikutelt ja ettevõtjatelt nõudvat, et neil oleks pangakonto, ning teisalt ZOPB artiklis 5 sätestatud sanktsioonisüsteem.

a) Pangakonto omamisega seotud nõude proportsionaalsus

104. Nagu ma märkisin, nõuab ZOPB artiklis 3 sätestatud nõuete järgimine üksikisikutelt eelkõige seda, et neil on või nad saavad endale pangakonto, et teha vähemalt 10 000 Bulgaaria leevi (5113 euro) suuruseid makseid ülekandega või sissemaksena maksekontole [56].

105. Esiteks arvan ma, et selle nõude proportsionaalsuse hindamisel tuleb arvesse võtta seda, kui palju pangateenuseid kasutatakse ning kas on võetud käesoleva ettepaneku punktides 97 ja 98 osutatud meetmed.

106. Teiseks olen arvamusel, et selle nõude proportsionaalsuse hindamisel tuleb arvesse võtta ZOPB artikli 3 lõike 1 punktis 1 sätestatud 10 000 Bulgaaria leevi (5113 euro) suurust piirmäära.

107. See piirmäär ei näi mulle üleliia madal, kuna ei too kaasa olukorda, kus tasumise keeld puudutaks üksikisikuid esmatarbekaupade ostmisel või igapäevaste ostude tegemisel. See oleks võinud nii olla, kui Bulgaaria Vabariik oleks otsustanud langetada selle piirmäära 1000 Bulgaaria leevini (511,30 eurot) vastavalt seaduseelnõule, mille ta 27. juunil 2017 EKP-le arvamuse andmiseks esitas [57].

108. 10 000 Bulgaaria leevi (5113 euro) suurune piirmäär võimaldab isikutel, kellele pangateenuseid ei pakuta või kõige kaitsetumatel isikutel, kelle jaoks põhilised finantsteenused kättesaadavad ei ole, maksta nii oma igapäevaostude kui ka kallimate teenuste eest sularahas ilma, et neil peaks olema pangakonto ning ilma, et neid ähvardaks eriliselt suure trahvi oht.

109. Neid asjaolusid silmas pidades ning tingimusel, et kontrollimisel, mis kuulub eelotsusetaotluse esitanud kohtu pädevusse, leiab kinnitust käesoleva ettepaneku punktides 97 ja 98 osutatud meetmete olemasolu, ei näi kõnealustest õigusnormidest tulenev nõue, et vähemalt 10 000 Bulgaaria leevi (5113 euro) suuruste maksete tegemiseks peab olema pangakonto, olevat ebaproportsionaalne.

[55] Vt 8. mai 2019. aasta kohtuotsus PI (C-230/18, EU:C:2019:383, punkt 64 ja seal viidatud kohtupraktika).

[56] Nagu ma märkisin, siis kõigil seaduslikult asutatud ettevõtjatel on põhimõtteliselt pangakonto, kuivõrd tegemist on kohustusega, mis tuleb täita äriregistrisse ja käibemaksukohustuslaste registrisse kandmiseks.

[57] Vt käesoleva ettepaneku 5. joonealune märkus. EKP pidas sellist piirmäära langetamist ebaproportsionaalseks, võttes arvesse selle võimalikku negatiivset mõju sularahamaksete süsteemile (nimetatud arvamuse punkt 2.11).

110. ZOPB artiklis 5 sätestatud sanktsioonisüsteemi osas on järeldus aga teine.

b) ZOPB artiklis 5 sätestatud sanktsioonisüsteemi proportsionaalsus

111. ZOPB artiklis 5 sätestatud sanktsioonisüsteemi proportsionaalsuse küsimuse on eelotsusetaotluse esitanud kohus sõnaselgelt välja toonud kolmanda eelotsuse küsimuse esimeses osas (punkt a).

112. Nimelt soovib ta teada, kas harta artikli 49 lõikes 3 sätestatud karistuste proportsionaalsuse nõuet tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus sellised liikmesriigi õigusnormid, nagu on käsitletud põhikohtuasjas, milles on sularahamaksete tegemise piiranguid ette nägevate sätete rikkumisele reageerimiseks sätestatud selline sanktsioonisüsteem, millel puhul ei või liikmesriigi pädev asutus arvesse võtta konkreetse juhtumi asjaolusid, kuna trahvimäär on väljendatud osakaaluna neid sätteid rikkudes välja makstud kogusummast.

1) Sissejuhatavad märkused

113. Komisjoni eeskujul ei leia ma, et see, kui Euroopa Kohus hindab kõnealust sanktsioonisüsteemi eelkõige harta artikli 49 lõikest 3 lähtudes, oleks vastuolus harta artikli 51 lõike 1 sätetega.

114. Kuigi on tõsi, et põhikohtuasjas käsitletavad liikmesriigi õigusnormid ei kuulu liidu õigusega ühtlustatud valdkonda, tuleneb Euroopa Kohtu praktikast, et hartaga tagatud põhiõigusi kohaldatakse kõigis liidu õigusega reguleeritud olukordades ja seega tuleb neid järgida niipea, kui liikmesriigi õigusnorm kuulub liidu õiguse kohaldamisalasse[58]. Nagu ma juba osutasin, siis kui liikmesriigi õigusnorm on oma olemuselt selline, et piirab ühte või mitut aluslepingus tagatud põhivabadust ja asjaomane liikmesriik tugineb sellise piirangu põhjendamisel ülekaalukale üldisele huvile, saavad ette nähtud erandid kehtida liikmesriigi asjaomase õigusnormi suhtes üksnes siis, kui see õigusnorm on kooskõlas põhiõigustega, mille järgimise Euroopa Kohus tagab[59]. Käesoleva ettepaneku punktides 63–78 esitatud põhjendustest tuleneb aga, et põhikohtuasjas käsitletavad õigusnormid on ELTL artikli 63 tähenduses käsitatavad kapitali ja maksete vaba liikumise piiranguna, mis võivad olla põhjendatud vajadusega võidelda maksupettuste ja maksustamise vältimisega.

115. Lisaks sellele tuletan meelde, et Euroopa Kohus on leidnud, et kui liidu õigusnorme ei ole nende õigusnormidega kehtestatud korras ette nähtud tingimuste eiramisel kohaldatavate karistuste valdkonnas ühtlustatud, siis on liikmesriigid pädevad valima karistused, mida nad peavad asjakohaseks, tingimusel, et nad teostavad oma pädevust liidu õigust ja selle üldpõhimõtteid järgides[60]. Tuleb ka tähele panna, et proportsionaalsuse põhimõte, millele eelotsusetaotluse esitanud kohus osutab, ei ole üksnes liidu õiguse üldpõhimõte[61], vaid ka põhiõigus, mis karistuste proportsionaalsusega seoses tuleneb harta artikli 49 lõikest 3.

58 Vt 8. mai 2019. aasta kohtuotsus PI (C-230/18, EU:C:2019:383, punkt 63 ja seal viidatud kohtupraktika).

59 Vt 8. mai 2019. aasta kohtuotsus PI (C-230/18, EU:C:2019:383, punkt 64 ja seal viidatud kohtupraktika).

60 Vt 2. juuni 2016. aasta kohtuotsus Kapnoviomichania Karelia (C-81/15, EU:C:2016:398, punkt 48 ja seal viidatud kohtupraktika).

61 Vt 21. veebruari 2008. aasta kohtuotsus Netto Supermarkt (C-271/06, EU:C:2008:105, punkt 18 ja seal viidatud kohtupraktika).

116. Leian seejuures, et sellist sanktsiooni, nagu on sätestatud ZOPB artiklis 5, saab hinnata lähtudes harta artikli 49 lõikes 3 sätestatud karistuste proportsionaalsuse põhimõttest. Tuginen siinkohal kolmele kriteeriumile, mida Euroopa Kohus on pidanud asjasse puutuvaks hindamaks seda, kas sanktsioonil on karistuslik iseloom ehk rikkumise õiguslik kvalifitseerimine riigisiseses õiguses, rikkumise laad ning viimaks asjaomast isikut ähvardava sanktsioonimäära raskus [62].

117. Kõigepealt on ZOPB artikli 3 sätteid rikkuvale isikule määratav trahv haldussanktsioon, millel on minu hinnangul selgelt karistuslik alatoon. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu otsusest tuleneb, et selle haldussanktsiooni määramine toimub kriminaalmenetluse raames. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et põhikohtuasjas käsitletav haldusrikkumine tuvastatakse haldus-kriminaalmenetluses, mida näib kinnitavat ka ZANNi artikli 63 sõnastus [63]. Ka ZOPB rakendusjuhisest nähtub, et otsus, millega sanktsioon määratakse, on karistusotsus. Viimaks ei piirdu ZOPB artikli 5 alusel määratav sanktsioon rikkumisega tekitatud kahju hüvitamisega. Kuigi sellel on, nagu Bulgaaria valitsus oma seisukohtades rõhutab, preventiivne eesmärk, on selle eesmärk minu meelest ZOPB artiklis 3 sätestatud põhimõttelise keelu rikkumiste eest karistamine. Viimaks annab sellest tunnistust sanktsiooni raskus. Rõhutan, et põhikohtuasjas käsitletav haldussanktsioon määratakse ZOPB artikli 5 kohaselt kujul, mille suuruseks on, kui rikkuja on füüsiline isik, 25% kogu välja makstud summast ja korduva rikkumise korral 50% sellest summast, ning kui rikkuja on juriidiline isik, siis 50% makstud summast ning korduva rikkumise korral 100% makstud summast. Mulle näib see sanktsioon olevat range või isegi väga range, mis on Euroopa Kohtu hinnangul omane karistuslikele sanktsioonidele [64].

118. Neid asjaolusid silmas pidades näib mulle seetõttu, et ZOPB artikliga 5 kehtestatud sanktsioonisüsteemi hinnates saab lähtuda harta artikli 49 lõikes 3 sätestatud proportsionaalsuse põhimõttest.

2) Sanktsioonisüsteemi proportsionaalsuse hindamine

119. Liitu sisse toodava või liidust välja viidava sularaha kontrollsüsteemi sätete rikkumise eest määratud sanktsioone puudutavas 31. mai 2018. aasta kohtuotsuses Zheng [65] leidis Euroopa Kohus, et proportsionaalsuse põhimõte seab raamid mitte üksnes rikkumise koosseisuliste tunnuste kindlaksmääramisel, vaid ka seoses trahvi raskusastet puudutavate eeskirjade ja nende asjaolude hindamisega, mida võib trahvi määramisel arvestada [66].

120. Selleks et hinnata, kas käsitletav sanktsioonisüsteem on proportsionaalsuse põhimõttega kooskõlas, tuleb arvesse võtta nende sanktsioonidega karistatavate rikkumiste laadi ja raskust, samuti nende summa kindlaksmääramise korda.

62 Vt selle kohta analüüs, mille Euroopa Kohus esitas 20. märtsi 2018. aasta kohtuotsuses Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, punktid 26–33).

63 Selle artikli kohaselt vaatab kohtuasja sisuliselt läbi Rayonen sadi (rajoonikohus, Bulgaaria) kohtunik ainuisikuliselt ning teeb kohtuotsuse, millega võib jätta haldussanktsiooni määramise kohta tehtud otsuse või elektroonilise protokolli muutmata, seda muuta või selle tühistada. Kohtuotsuse peale saab esitada kassatsioonkaebuse Administrativen sadile (halduskohus, Bulgaaria) kriminaalmenetluse seadustikus (nakazatelno-protsesualen kodeks) sätestatud alustel ning haldusmenetluse seadustiku (administrativnoprotsesualen kodeks) 12. peatükis sätestatud korras.

64 Vt 20. märtsi 2018. aasta kohtuotsus Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, punkt 32).

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

66 Vt 31. mai 2018. aasta kohtuotsus Zheng (C-190/17, EU:C:2018:357, punkt 40 ja seal viidatud kohtupraktika).

121. Esiteks, mis puudutab ZOPB artikli 5 kohaselt määratud sanktsiooniga karistatavate rikkumiste laadi ja raskust, siis rõhutan, et selle sätte eesmärk on rakendada sanktsiooni üksnes selle eest, et on rikutud sularahamaksete tegemise piiranguid puudutavaid õigusnorme, mis nõuavad ülekande või maksekontole sissemakse tegemist, kui tasumisele kuuluv summa on vähemalt 10 000 Bulgaaria leevi (5113 eurot). Ühestki toimikus olevast tõendist ega ka ZOPB artikli 5 sõnastusest ei nähtu, et see sanktsioon sõltuks maksupettuse tuvastamisest. Samuti ei näi kõnealuse sanktsiooni eesmärk olevat tagada maksude või sotsiaalkindlustusmaksete sissenõudmine nende tasumiseks kohustatud isikutelt. Samuti ei saa ühegi toimikus oleva tõendi pinnalt kindlaks teha, kas pädevad asutused võivad tasumisele kuuluvaid makse ja sotsiaalkindlustusmakseid sisse nõuda sõltumata kõnealuse sanktsiooni määramisest.

122. Teiseks, mis puudutab kõnealuse sanktsiooni summa kindlaksmääramise tingimusi ja korda, siis juhin tähelepanu sellele, et sanktsiooniks on kindel protsent ZOPB artiklit 3 rikkudes tasutud kogusummast ehk füüsiliste isikute puhul 25% ja korduva rikkumise korral 50% sellest summast ning ZOPB artiklit 3 rikkudes juriidiliste isikute puhul 50% ning korduva rikkumise korral 100% sellest summast.

123. Siinkohal näib, et sanktsiooni summa saadakse lihtsast arvutustehtest, mille aluseks on ZOPB artiklis 3 määratletud maksmise korda rikkudes makstud summa, ilma et arvesse oleks võimalik võtta selliseid kaalutlusi, mida võetaks arvesse rikkumise raskuse hindamisel, või konkreetse juhtumi asjaolusid.

124. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu selgitustest ja Bulgaaria valitsuse poolt Euroopa Kohtu esitatud küsimustele antud vastustest näib nimelt tulenevat, et üksnes ZANNi artikli 28 punktis a[67] osutatud toimepandud rikkumise väheolulisuse hindamisel võib rikkumise eest sanktsiooni määramiseks pädev asutus ning süüdimõistva otsuse peale esitatud kaebust läbi vaatav kohus arvesse võtta konkreetse juhtumiga seotud tõendeid ja asjaolusid, mida on nimetatud ZANNi artikli 27 lõigetes 2 ja 3[68].

125. Teisisõnu arvutatakse trahvisumma – välja arvatud juhul, kui toime pandud rikkumine on väheoluline – puhtmehhaaniliselt, mis ei võimalda ei rikkumise eest sanktsiooni määramiseks pädeval liikmesriigi asutusel ega kohtuliku kontrolli raames kohtul varieerida trahvi summat ega vähendada selle suurust nii palju, et trahv oleks toime pandud rikkumise raskust arvestades rangelt vajalik.

126. Juhin tähelepanu aga sellele, et proportsionaalsuse põhimõte nõuab karistuse individualiseerimist ning eelkõige trahvi kohasuse hindamist kõiki juhtumi asjaolusid silmas pidades. See põhimõte ei nõua tegevuse korraldamist selliselt, et see nimetatud põhimõttega kooskõlas oleks, mitte üksnes liikmesriigi seadusandjalt, vaid ka kõigilt menetluses osalejatelt. See tuleneb 20. märtsi 2018. aasta kohtuotsusest Menci[69], kus Euroopa Kohus leidis, et isegi kui liikmesriigi õigusnormid osutuvad üldjuhul sobivaks, et tagada erinevate asjasse puutuvate

[67] Juhin tähelepanu sellele, et vastavalt ZANNi artikli 28 punktile a võib rikkumise eest sanktsiooni määramiseks pädev liikmesriigi asutus sanktsiooni mitte määrata, kui rikkumine on väheoluline ning piirduda hoiatuse tegemisega.

[68] Eelotsusetaotluse esitanud kohtu selgituste kohaselt tuleneb ZANNi artikli 27 lõikest 2, et rikkumise toime panemise eest sanktsiooni määramiseks pädev liikmesriigi asutus peab arvesse võtma toimepandud teo ohtlikkust (rikkumise laad, raskus ja kestus) ning teo toime pannud isikut, toime pandud rikkumise laadi (tahtlus või ettevaatamatus), teo motiive, kõiki muid kergendavaid ja raskendavaid asjaolusid ning teo toimepanija majanduslikku olukorda. Neis selgitustes märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et käsitletavad liikmesriigi õigusnormid kergendavate ja raskendavate asjaolude ammendavat loetelu ei sisalda.

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

huvide vajalik kokkusobitamine, peavad liikmesriigi asutused ja kohtud neid ka kohaldama nii, et konkreetsel juhul ei oleks sanktsioon asjaomase isiku jaoks toimepandud süüteo raskusega võrreldes ülemäärane [70].

127. Seega nõuab harta artikli 49 lõikest 3 tulenev proportsionaalsuse põhimõte ühelt poolt seda, et liikmesriigi seadusandja ei karistaks õigusnormi sätestamisel selle rikkumise eest ebaproportsionaalse trahviga ning teiselt poolt, et liikmesriigi kohus ei määraks toime pandud rikkumisega võrreldes ebaproportsionaalset karistust, kui ta vaatab läbi süüdimõistva otsuse peale esitatud kaebust.

128. Viimaks leian, et trahv, mille suurus on 100% ZOPB artikli 3 sätteid rikkudes tehtud makse summast, on ilmselgelt ülemäärane. Selline trahv on konfiskeeriva iseloomuga, mis läheb oluliselt kaugemale sellest, mis näib mulle vajalik olevat sanktsioonina sularahamaksete tegemise piiranguid puudutavate õigusnormide rikkumise eest, ning seda sõltumata küsimusest, kas selle rikkumise puhul on tegemist maksupettusega. See sanktsioon võiks isegi osutuda piisavaks mõne väikese ettevõtja finantsolukorra ohtu seadmiseks. Euroopa Kohus on 31. mai 2018. aasta kohtuotsuses Zheng [71] leidnud, et „isegi kui […] rahatrahvi arvutamisel võetakse arvesse teatavaid raskendavaid asjaolusid, tingimusel, et need vastavad proportsionaalsuse põhimõttele, läheb asjaolu, et trahvi maksimaalne summa võib ulatuda deklareerimata jäetud sularaha kahekordse summani ning et igal juhul – nagu käesolevas asjas – võib rahatrahvi määrata summas, mis vastab peaaegu 100% vastavast summast, kaugemale sellest, mis on deklareerimiskohustuse täitmise tagamiseks vajalik“ [72].

129. Neid asjaolusid silmas pidades kaldun niisiis arvama, et liikmesriigi õigusnorm, mis lubab määrata trahvi, mis arvutatakse kindlaksmääratud protsendina sularahamaksete tegemise keeldu rikkudes makstud kogusummast ning mis välistab selle trahvisumma mis tahes varieerimise, lähtudes konkreetse juhtumi asjaoludest, on proportsionaalsuse põhimõttega vastuolus.

130. Kõiki neid asjaolusid silmas pidades teen Euroopa Kohtule ettepaneku otsustada, et kui liikmesriigi kohus ei tuvasta kontrollimisel teistsuguseid asjaolusid, siis ei ole ELTL artikliga 63 vastuolus sellised liikmesriigi õigusnormid, nagu on käsitletud põhikohtuasjas ning mis on põhjendatavad vajadusega võidelda maksupettuste ja maksustamise vältimise vastu, kui need on sobivad selle eesmärgi realiseerimise tagamiseks ega lähe kaugemale kui selle saavutamiseks vajalik.

131. Liikmesriigi kohus peab kontrollima, et need tingimused oleksid täidetud, võttes arvesse järgmisi kaalutlusi:

– selliste õigusnormidega saab nimetatud eesmärgi tõeliselt saavutada vaid siis, kui nendega kaasnevad ühelt poolt meetmed, mis võtavad arvesse seda, kuivõrd ulatuslikult üksikisikud pangateenuseid kasutavad. Seejuures peaks eelotsusetaotluse esitanud kohus eelkõige veenduma, et pangakontot mitteomavad kaitsetumad isikud saaksid pangakonto kasutamise võimaluse koos põhiteenustega muude tarbijate suhtes kohaldatavatest soodsamatel tingimustel vastavalt direktiivi 2014/92 artikli 18 lõikele 4. Teiselt poolt peaks eelotsusetaotluse esitanud kohus kontrollima, et nende õigusnormidega kaasneksid erisätted või erandid isikute jaoks, kes muul põhjusel kui teovõimetuse või piiratud teovõime tõttu ülekannet või sissemakset maksekontole teha ei saa;

[70] 20. märtsi 2018. aasta kohtuotsus Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, punkt 58).

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

[72] Selle kohtuotsuse punkt 45.

– sellised õigusnormid võivad olla käsitatavad meetmena, mis on vastuolus proportsionaalsuse põhimõttega, kui neis on ette nähtud, et trahvisumma, mis võidakse määrata füüsilistele või juriidilistele isikutele sularahamaksete tegemise piiranguid puudutavate õigusnormide rikkumise eest, arvutatakse kindlaksmääratud protsendina neid õigusakte rikkudes tehtud makse kogusummast ning kui need õigusnormid välistavad selle trahvisumma mis tahes varieerimise, lähtudes konkreetse juhtumi asjaoludest.

V. Ettepanek

132. Eeltoodud kaalutlusi silmas pidades teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Administrativen sad Blagoevgradi (Blagoevgradi halduskohus, Bulgaaria) eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1. Sellised liikmesriigi õigusnormid, nagu on käsitletud põhikohtuasjas, mille kohaselt on maksupettuste ja maksustamise vältimise vastu võitlemise eesmärgil keelatud füüsilistel ja juriidilistel isikutel teha liikmesriigi territooriumil sularahamakseid, kui makse summa on vähemalt võrdne kehtestatud piirmääraga, ning mille kohaselt nõutakse neilt ülekande või maksekontole sissemakse tegemist, ei kuulu Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. mai 2015. aasta direktiivi (EL) 2015/849, mis käsitleb finantssüsteemi rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 648/2012 ning tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2005/60/EÜ ja komisjoni direktiiv 2006/70/EÜ, kohaldamisalasse.

2. ELTL artiklit 63 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus sellised liikmesriigi õigusnormid, nagu on käsitletud põhikohtuasjas ning mis on põhjendatavad vajadusega võidelda maksupettuste ja maksustamise vältimise vastu, kui need on sobivad selle eesmärgi realiseerimise tagamiseks ega lähe kaugemale kui selle saavutamiseks vajalik.

   Liikmesriigi kohtu pädevuses on kontrollida, kas need tingimused on täidetud, võttes arvesse järgmist:

   – selliste õigusnormidega saab nimetatud eesmärgi tõeliselt saavutada vaid siis, kui nendega kaasnevad ühelt poolt meetmed, mis võtavad arvesse seda, kuivõrd ulatuslikult üksikisikud pangateenuseid kasutavad. Seejuures peaks eelotsusetaotluse esitanud kohus eelkõige veenduma, et pangakontot mitteomavad kaitsetumad isikud saaksid pangakonto kasutamise võimaluse koos põhiteenustega muude tarbijate suhtes kohaldatavatest soodsamatel tingimustel vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. juuli 2014. aasta direktiivi 2014/92/EL maksekontoga seotud tasude võrreldavuse, maksekonto vahetamise ja põhimaksekontole juurdepääsu kohta artikli 18 lõikele 4. Teiselt poolt peaks eelotsusetaotluse esitanud kohus kontrollima, et nende õigusnormidega kaasneksid erisätted või erandid isikute jaoks, kes muul põhjusel kui teovõimetuse või piiratud teovõime tõttu ülekannet või sissemakset maksekontole teha ei saa;

   – sellised õigusnormid võivad olla käsitatavad meetmena, mis on vastuolus proportsionaalsuse põhimõttega, kui neis on ette nähtud, et trahvisumma, mis võidakse määrata füüsilistele või juriidilistele isikutele sularahamaksete tegemise piiranguid puudutavate õigusnormide rikkumise eest, arvutatakse kindlaksmääratud protsendina neid õigusakte rikkudes tehtud makse kogusummast ning kui need õigusnormid välistavad selle trahvisumma mis tahes varieerimise, lähtudes konkreetse juhtumi asjaoludest.