Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
JEAN RICHARD DE LA TOUR
της 18ης Νοεμβρίου 2020[1]

Υπόθεση C-544/19

«ECOTEX BULGARIA» EOOD
κατά
Teritorialna direktsia na Natsionalna agentsia za prihodite – Sofia,
παρισταμένου του:
Prokuror ot Okrazhna prokuratura – Blagoevgrad

[αίτηση του Administrativen sad Blagoevgrad
(διοικητικού δικαστηρίου Blagoevgrad, Βουλγαρία)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Άρθρο 63 ΣΛΕΕ – Ελεύθερη κίνηση των κεφαλαίων και των πληρωμών – Οδηγία (ΕΕ) 2015/849 – Κράτος μέλος εκτός της ζώνης του ευρώ – Εθνική νομοθεσία η οποία απαγορεύει την πραγματοποίηση στην ημεδαπή πληρωμής σε μετρητά, όταν η πληρωμή είναι ίση ή μεγαλύτερη από καθορισμένο όριο, και επιβάλλει την πραγματοποίηση πληρωμών με έμβασμα ή κατάθεση σε λογαριασμό πληρωμών – Διανομή μερισμάτων επιχειρήσεως σε μέτοχο ή εταίρο υπό τη μορφή πληρωμής σε μετρητά η οποία υπερβαίνει το όριο που έχει τεθεί από την εθνική νομοθεσία – Επιβολή διοικητικής κυρώσεως ποινικού χαρακτήρα – Συμβατό της εθνικής νομοθεσίας – Καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής – Αναλογικότητα»

I. Εισαγωγή

1. Σε ποιο βαθμό είναι σύμφωνη με το δίκαιο της Ένωσης εθνική νομοθεσία η οποία απαγορεύει σε κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο να πραγματοποιεί, στην ημεδαπή, πληρωμή σε μετρητά, όταν η πληρωμή αυτή είναι ίση ή μεγαλύτερη από καθορισμένο όριο, και επιβάλλει στο εν λόγω πρόσωπο την υποχρέωση να χρησιμοποιεί προς τούτο άλλα μέσα πληρωμής, διότι διαφορετικά του επιβάλλονται κυρώσεις;

2. Αυτό είναι, κατ' ουσίαν, το ερώτημα που θέτει το Administrativen sad Blagoevgrad (διοικητικό δικαστήριο Blagoevgrad, Βουλγαρία) στην υπό κρίση υπόθεση.

3. Το ερώτημα αυτό είναι επίκαιρο, δεδομένου ότι το Δικαστήριο, ως τμήμα μείζονος συνθέσεως, πρέπει πολύ σύντομα να αποφανθεί επί των προϋποθέσεων και των ορίων εντός των οποίων η Ευρωπαϊκή Ένωση και τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ μπορούν, κατά την άσκηση των

[1] Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

αντίστοιχων αρμοδιοτήτων τους, να θεσπίζουν ρυθμίσεις που προβλέπουν περιορισμούς στη χρήση μετρητών, δηλαδή τραπεζογραμματίων και κερμάτων που εκδίδουν οι κεντρικές τράπεζες, ως μέσα πληρωμής [2].

4. Εντούτοις, η υπό κρίση υπόθεση διαφέρει από τις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις Hessischer Rundfunk (C-422/19 και C-423/19), στον βαθμό που η επίμαχη στην κύρια δίκη εθνική νομοθεσία αφορά τη Δημοκρατία της Βουλγαρίας, η οποία δεν είναι κράτος μέλος της ζώνης του ευρώ. Η Δημοκρατία της Βουλγαρίας έχει το καθεστώς του «κράτους μέλους για το οποίο ισχύει παρέκκλιση» κατ' εφαρμογήν του άρθρου 139, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ και δεν δεσμεύεται από τις διατάξεις του δικαίου της Ένωσης που διέπουν την έκδοση νομισμάτων και τη χρήση του ενιαίου νομίσματος, ειδικότερα δε το καθεστώς νομίμου χρήματος των τραπεζογραμματίων και των κερμάτων σε ευρώ. Ωστόσο, αποτελεί μέρος της εσωτερικής αγοράς της Ένωσης και, ως εκ τούτου, υποχρεούται να σέβεται τις σχετικές με αυτή ελευθερίες κυκλοφορίας.

5. Το υποβληθέν στο Δικαστήριο προδικαστικό ερώτημα εντάσσεται επίσης σε πλαίσιο που αποτελεί συνέχεια της εκθέσεως της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, της 12ης Ιουνίου 2018, σχετικά με τους περιορισμούς στις πληρωμές με μετρητά [3], καθώς και των γνωμών που διατύπωσε επ' αυτού η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) [4] κατόπιν αιτήματος των Υπουργείων Οικονομικών του Βασιλείου του Βελγίου, της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας και του Βασιλείου των Κάτω Χωρών [5].

6. Στην υπό κρίση υπόθεση, το Δικαστήριο καλείται, αφενός, να διευκρινίσει αν νομοθεσία όπως η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας (ΕΕ) 2015/849 [6] ή αν αυτή πρέπει να εξεταστεί υπό το πρίσμα των διατάξεων του άρθρου 63 ΣΛΕΕ, το οποίο εγγυάται την ελευθερία κινήσεως των κεφαλαίων και των πληρωμών.

[2] Πρόκειται για τις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις Hessischer Rundfunk (C-422/19 και C-423/19), οι οποίες τώρα εκκρεμούν ενώπιον του Δικαστηρίου και οι οποίες αφορούν το συμβατό με το άρθρο 2, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, ερμηνευόμενο με γνώμονα το άρθρο 3, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, με το 128, παράγραφος 1, τρίτη περίοδος, ΣΛΕΕ, με το άρθρο 16, παράγραφος 1, τρίτη περίοδος, του πρωτοκόλλου (αριθ. 4) για το Καταστατικό του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, και με το άρθρο 10, δεύτερη περίοδος, του κανονισμού 974/98 του Συμβουλίου, της 3ης Μαΐου 1998, για την εισαγωγή του ευρώ (ΕΕ 1998, L 139, σ. 1), της γερμανικής νομοθεσίας που προβλέπει ότι ο οφειλέτης του ραδιοτηλεοπτικού τέλους δεν δύναται να πληρώνει το εν λόγω τέλος σε μετρητά, αλλά μόνο μέσω άμεσης χρέωσης ή μεμονωμένου τραπεζικού εμβάσματος ή πάγιας τραπεζικής εντολής.

[3] COM(2018) 483 final (στο εξής: έκθεση σχετικά με τους περιορισμούς στις πληρωμές με μετρητά). Στην έκθεση αυτή, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επισημαίνει ότι πολλά κράτη μέλη, τα περισσότερα μέλη της ζώνης του ευρώ, έχουν θεσπίσει νομοθεσίες για τον περιορισμό των πληρωμών με μετρητά. Τα μέτρα αυτά είναι αρκετά διαφορετικά, τόσο ως προς τη φύση τους όσο και ως προς το πεδίο εφαρμογής τους, καθόσον τα όρια περιορισμού των πληρωμών με μετρητά κυμαίνονται από 500 ευρώ έως 15 000 ευρώ (σημείο 2.2.2). Βλ., ειδικότερα, μελέτη επιπτώσεων του Ecorys με τίτλο «Study on an EU initiative for a limion payments in cash», της 15ης Δεκεμβρίου 2017, διαθέσιμη στην ακόλουθη διαδικτυακή διεύθυνση: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/final_report_study_on_an_eu_initative_ecorys_180206.pdf (σ. 67), στην οποία παραπέμπει η Επιτροπή.

[4] Τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ υποχρεούνται να ζητούν τη γνώμη της ΕΚΤ για κάθε σχέδιο νομοθετικής διατάξεως σχετικά με τα μέσα πληρωμής κατ' εφαρμογήν του άρθρου 2, παράγραφος 1, δεύτερη περίπτωση, της αποφάσεως 98/415/ΕΚ του Συμβουλίου, της 29ης Ιουνίου 1998, σχετικά με τη διαβούλευση της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας με τις εθνικές αρχές για τα σχέδια νομοθετικών διατάξεων (ΕΕ 1998, L 189, σ. 42).

[5] Βλ., όσον αφορά το Βασίλειο του Βελγίου, Opinion of the European Central Bank, of 30 May 2017, on limitation of cash payments (CON/2017/20), όσον αφορά τη Δημοκρατία της Βουλγαρίας, Opinion of the European Central Bank, of 11 July 2017, on limitation of cash payments (CON/2017/27), και, τέλος, όσον αφορά το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, Opinion of the European Central Bank, of 30 December 2019, on limitation to cash payments (CON/2019/46).

[6] Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Μαΐου 2015, σχετικά με την πρόληψη της χρησιμοποίησης του χρηματοπιστωτικού συστήματος για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες ή για τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας, την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 648/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, και την κατάργηση της οδηγίας 2005/60/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και της οδηγίας 2006/70/ΕΚ της Επιτροπής (ΕΕ 2015, L 141, σ. 73).

7. Αφετέρου, το Δικαστήριο καλείται να αποφανθεί αν το σύστημα κυρώσεων που θεσπίζει η νομοθεσία αυτή είναι σύμφωνο, μεταξύ άλλων, με την αρχή της αναλογικότητας των ποινών και το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής που κατοχυρώνονται στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Χάρτης).

8. Στις παρούσες προτάσεις, θα εκθέσω τους λόγους για τους οποίους φρονώ ότι νομοθεσία όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2015/849. Θα στηρίξω την εκτίμησή μου τόσο στους σκοπούς που επιδιώκει ο νομοθέτης της Ένωσης στο πλαίσιο της οδηγίας αυτής όσο και στην οικονομία και το γράμμα της εν λόγω οδηγίας. Επομένως, θα προτείνω στο Δικαστήριο να εξετάσει τη συμφωνία της νομοθεσίας αυτής υπό το πρίσμα της ελευθερίας κινήσεως των κεφαλαίων και των πληρωμών που κατοχυρώνεται με το άρθρο 63 ΣΛΕΕ.

9. Συναφώς, θα εξηγήσω ότι η επίμαχη εθνική νομοθεσία συνιστά, αυτή καθεαυτήν, περιορισμό της εν λόγω ελευθερίας που μπορεί να δικαιολογηθεί από την ανάγκη καταπολεμήσεως της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής. Θα εξηγήσω, ωστόσο, ότι μια τέτοια νομοθεσία μπορεί όντως να επιτύχει τον σκοπό αυτό μόνο στο μέτρο που συνοδεύεται από μέτρα τα οποία λαμβάνουν υπόψη την ένταξη των πλέον ευάλωτων προσώπων στο τραπεζικό σύστημα καθώς και μέτρα εισάγοντα παρεκκλίσεις υπέρ των προσώπων τα οποία, για θεμιτούς λόγους, δεν μπορούν να χρησιμοποιήσουν τα μέσα πληρωμής που απαιτεί ο εθνικός νομοθέτης. Θα εκθέσω επίσης τους λόγους για τους οποίους το καθεστώς κυρώσεων που θεσπίζεται στο πλαίσιο της νομοθεσίας αυτής ενδέχεται να συνιστά μέτρο αντίθετο προς τη μνημονευόμενη στο άρθρο 49, παράγραφος 3, του Χάρτη αρχή της αναλογικότητας.

II. Το νομικό πλαίσιο

A. Η οδηγία 2015/849

10. Η οδηγία 2015/849, σύμφωνα με το άρθρο 1, παράγραφος 1, αποσκοπεί στην πρόληψη της χρησιμοποίησης του χρηματοπιστωτικού συστήματος της Ένωσης για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας.

11. Κατά το άρθρο 2, παράγραφος 1, σημείο 3, στοιχείο ε′, η οδηγία αυτή εφαρμόζεται σε «άλλα πρόσωπα που εμπορεύονται αγαθά, εφόσον η πληρωμή καταβάλλεται ή εισπράττεται σε μετρητά και αφορά ποσό ίσο ή μεγαλύτερο από 10 000 [ευρώ], ανεξαρτήτως του αν η συναλλαγή διενεργείται με μία και μόνη πράξη ή με περισσότερες της μιας πράξεις που φαίνεται να συνδέονται μεταξύ τους».

12. Το άρθρο 4, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας προβλέπει τα εξής:

«Τα κράτη μέλη διασφαλίζουν, σύμφωνα με την προσέγγιση βάσει του κινδύνου, ότι το πεδίο εφαρμογής της παρούσας οδηγίας επεκτείνεται στο σύνολό της ή εν μέρει σε επαγγελματικούς κλάδους και κατηγορίες επιχειρήσεων, εκτός των υπόχρεων οντοτήτων του άρθρου 2 παράγραφος 1, που ασχολούνται με δραστηριότητες ιδιαίτερα επιδεκτικές σε χρήσεις για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες ή για τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας.»

13. Το άρθρο 5 της οδηγίας 2015/849 ορίζει τα ακόλουθα:

«Τα κράτη μέλη μπορούν να θεσπίζουν ή να διατηρούν σε ισχύ αυστηρότερες διατάξεις στον τομέα που διέπεται από την παρούσα οδηγία για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, εντός των ορίων της νομοθεσίας της Ένωσης.»

Β. Το βουλγαρικό δίκαιο

1. Ο ZOPB

14. Κατά το άρθρο 1 του zakon za ogranichavane na plashtanyata v broy (νόμου για τον περιορισμό των πληρωμών με χρήση μετρητών)[7], ο νόμος αυτός ρυθμίζει τους περιορισμούς στις πληρωμές με χρήση μετρητών στην επικράτεια της Βουλγαρίας[8].

15. Με την επιφύλαξη των εξαιρέσεων οι οποίες ρητώς απαριθμούνται στο άρθρο 2 του ZOPB, το άρθρο 3 του ZOPB ορίζει τα εξής:

«(1) Οι πληρωμές στο εθνικό έδαφος πραγματοποιούνται αποκλειστικά με έμβασμα ή κατάθεση χρημάτων σε λογαριασμό πληρωμών εφόσον αφορούν:

1. […] ποσό ίσο ή μεγαλύτερο από 10 000 [βουλγαρικά λεβ] BGN [5 113 ευρώ]·

2. […] ποσό μικρότερο από 10 000 BGN [5 113 ευρώ], όταν αποτελεί μέρος χρηματικής παροχής βάσει συμβάσεως της οποίας η αξία ανέρχεται σε 10 000 BGN [5 113 ευρώ] ή είναι μεγαλύτερη.

(2) […] Η παράγραφος 1 εφαρμόζεται και για πληρωμές σε ξένο νόμισμα σε περίπτωση που το ποσό, όταν μετατρέπεται σε BGN, είναι ίσο ή μεγαλύτερο από 10 000 BGN [5 113 ευρώ].. Η μετατροπή σε BGN πραγματοποιείται βάσει της οριζόμενης από την Balgarska narodna banka [Εθνική Τράπεζα της Βουλγαρίας] ισοτιμίας κατά την ημερομηνία της πληρωμής.»

16. Το άρθρο 5 του ZOPB ορίζει τα εξής:

«(1) Όποιος διαπράττει ή επιτρέπει παράβαση του άρθρου 3 τιμωρείται με πρόστιμο ίσο προς το 25 % του συνολικού ποσού της πληρωμής, εφόσον πρόκειται για φυσικό πρόσωπο, ή με χρηματική κύρωση ίση προς το 50 % του συνολικού ποσού της πληρωμής, εφόσον πρόκειται για νομικό πρόσωπο.

(2) Σε περίπτωση επαναλήψεως της παραβάσεως που αναφέρεται στην παράγραφο 1, το ποσό του προστίμου ανέρχεται στο 50 % της πληρωμής και το ύψος της χρηματικής κυρώσεως ανέρχεται στο 100 % του ποσού της πληρωμής.»

[7] DV αριθ. 16, της 22ας Φεβρουαρίου 2011 (στο εξής: ZOPB).

[8] Βλ., επίσης, οδηγίες του Ministerstvo na finansite (Υπουργείου Οικονομικών, Βουλγαρία), της 4ης Απριλίου 2011, σχετικά με την εφαρμογή του ZOPB (στο εξής: οδηγίες εφαρμογής του ZOPB), διαθέσιμες στην ακόλουθη διαδικτυακή διεύθυνση: https://www.minfin.bg/upload/9272/Ukazanie.PDF.

17. Το άρθρο 6 του ZOPB προβλέπει τα εξής:

«(1) Οι πράξεις περί διαπιστώσεως των αξιόποινων πράξεων τις οποίες αφορά ο παρών νόμος εκδίδονται από τις αρχές της Natsionalna agentsia za prihodite [Εθνικής Υπηρεσίας Δημόσιων Εσόδων, Βουλγαρία]. Οι διοικητικές κυρώσεις επιβάλλονται με απόφαση του εκτελεστικού διευθυντή της Εθνικής Υπηρεσίας Δημόσιων Εσόδων ή των υπαλλήλων που ενεργούν κατ' εντολή του.

(2) Ο zakon za administrativnite narushenia i nakazania [νόμος περί διοικητικών παραβάσεων και κυρώσεων[9]] προβλέπει τη θέσπιση διοικητικών κυρώσεων, τα σχετικά με την έκδοσή τους, τα ένδικα βοηθήματα στα οποία υπόκεινται, καθώς και την εκτέλεσή τους.»

2. Ο ZANN

18. Το άρθρο 27 του ZANN προβλέπει τα εξής:

«(1) Η διοικητική κύρωση ορίζεται σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος νόμου εντός των ορίων των κυρώσεων που προβλέπονται σε περίπτωση διαπράξεως της παραβάσεως.

(2) Κατά τον καθορισμό της κυρώσεως λαμβάνονται υπόψη η σοβαρότητα της παραβάσεως, οι λόγοι διαπράξεώς της και οι λοιπές ελαφρυντικές και επιβαρυντικές περιστάσεις, καθώς και η περιουσιακή κατάσταση του δράστη.

(3) Οι ελαφρυντικές περιστάσεις συνεπάγονται την επιβολή ελαφρύτερης κυρώσεως και οι επιβαρυντικές περιστάσεις την επιβολή βαρύτερης κυρώσεως.

[…]

(5) Δεν επιτρέπεται […] η επιβολή κυρώσεως λιγότερο αυστηρής από το ελάχιστο προβλεπόμενο όριο κυρώσεων, όσον αφορά την επιβολή προστίμου και την προσωρινή στέρηση του δικαιώματος άσκησης συγκεκριμένου επαγγέλματος ή δραστηριότητας.»

19. Το άρθρο 28, στοιχείο a, του ZANN προβλέπει ότι, σε περίπτωση διοικητικών παραβάσεων ήσσονος σημασίας, η αρμόδια για την επιβολή κυρώσεων αρχή μπορεί να μην επιβάλει κυρώσεις, ειδοποιώντας ταυτόχρονα τον παραβάτη, προφορικώς ή εγγράφως, ότι, σε περίπτωση επαναλήψεως της παραβάσεως, θα του επιβληθεί διοικητική κύρωση.

20. Δυνάμει του άρθρου 63, παράγραφος 1, του ZANN, το Rayonen sad (περιφερειακό δικαστήριο, Βουλγαρία), εξετάζει, σε μονομελή σύνθεση, την υπόθεση επί της ουσίας και εκδίδει απόφαση με την οποία επικυρώνει, μεταρρυθμίζει ή ακυρώνει είτε την απόφαση επιβολής διοικητικής ποινής είτε τα ηλεκτρονικά πρακτικά. Κατά της αποφάσεως αυτής μπορεί να ασκηθεί αναίρεση ενώπιον του Administrativen sad (διοικητικού δικαστηρίου, Βουλγαρία) για τους λόγους που προβλέπονται στον nakazatelno-protsesualen kodeks (κώδικα ποινικής δικονομίας) και σύμφωνα με τις διαδικασίες που προβλέπονται στο κεφάλαιο 12 του Administrativnoprotsesualen kodeks (κώδικα διοικητικής δικονομίας).

[9] DV αριθ. 92, της 28ης Νοεμβρίου 1969 (στο εξής: ZANN).

III. Η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

21. Η «ECOTEX Bulgaria» EOOD [10] είναι μονοπρόσωπη εταιρία βουλγαρικού δικαίου, της οποίας το κεφάλαιο ανήκει στον KS, Έλληνα υπήκοο. Στις 14 Μαρτίου 2018, κατά τη διάρκεια της γενικής συνελεύσεως της Ecotex, αποφασίστηκε να λάβει ο KS, υπό μορφή μερισμάτων, το ποσό των 100 000 BGN (51 130 ευρώ) καταβλητέο με την έκδοση ενταλμάτων πληρωμών.

A. Η διοικητική διαδικασία που κινήθηκε κατά της Ecotex

22. Κατόπιν ελέγχου που ζήτησε στις 8 Δεκεμβρίου 2017 η αρμόδια αρχή εσόδων της Teritorialna direktsia na Natsionalna agentsia za prihodite – Sofia, (Περιφερειακής Διευθύνσεως Σόφιας της Εθνικής Υπηρεσίας Δημόσιων Εσόδων, Βουλγαρία), αποδείχθηκε ότι οι χρηματοοικονομικές συναλλαγές με τους πελάτες της εταιρίας, κυρίως από την Ελλάδα και την Κύπρο, είχαν πραγματοποιηθεί μέσω τράπεζας. Αποδείχθηκε επίσης ότι, δυνάμει της αποφάσεως της 14ης Μαρτίου 2018 και κατά το χρονικό διάστημα από 14 Μαρτίου 2018 έως 22 Μαρτίου 2018, είχε καταβληθεί στον KS ποσό 95 000 BGN (περίπου 48 573,50 ευρώ) σε μετρητά, βάσει εννέα ενταλμάτων πληρωμής, κάθε δε ένταλμα αφορούσε την καταβολή σε μετρητά ποσού 10 000 BGN (5 113 ευρώ) και ένα ένταλμα πληρωμής αφορούσε ποσό 5 000 BGN (2 556,50 ευρώ). Η Περιφερειακή Διεύθυνση Σόφιας της Εθνικής Υπηρεσίας Δημόσιων Εσόδων, γραφείο Blagoevgrad, ανήγγειλε, στις 5 Ιουνίου 2018, την έναρξη διαδικασίας επιβολής κυρώσεως για τη διοικητική παράβαση και στις 26 Ιουνίου 2018 εξέδωσε πράξη με την οποία διαπίστωσε την ύπαρξη παραβάσεως των διατάξεων του ZOPB.

23. Στις 10 Ιουλίου 2018, η Ecotex προσέφυγε κατά της πράξεως αυτής για τον λόγο ότι η παράβαση μπορούσε να θεωρηθεί ήσσονος σημασίας κατά την έννοια του άρθρου 28 του ZANN, δεδομένου ότι η πραγματοποιηθείσα στις 14 Μαρτίου 2018 καταβολή του ποσού των 10 000 BGN (5 113 ευρώ) υπερέβαινε μόνον κατά 0,01 BGN (περίπου 0,005 ευρώ) το προβλεπόμενο στον ZOPB όριο σχετικά με τις πληρωμές σε μετρητά.

24. Στις 3 Σεπτεμβρίου 2018, ο υποδιευθυντής της Περιφερειακής Διευθύνσεως Σόφιας της Εθνικής Υπηρεσίας Δημόσιων Εσόδων επέβαλε στην Ecotex, βάσει του άρθρου 5, παράγραφος 1, του ZOPB, χρηματική κύρωση για καθεμία από τις διαπιστωθείσες παραβάσεις. Από την απόφαση περί παραπομπής προκύπτει ότι καθεμία από τις καταβολές ποσού 10 000 BGN (5 113 ευρώ) χαρακτηρίστηκε ως «παράβαση» και, επομένως, αποφασίσθηκαν εννέα διοικητικές κυρώσεις. Σύμφωνα με τις εθνικές διατάξεις, κάθε κύρωση ανερχόταν σε 5 000 BGN (2 556,50 ευρώ), δηλαδή στο 50 % του ποσού που είχε καταβληθεί σε μετρητά.

25. Η Ecotex άσκησε προσφυγή ακυρώσεως κατά της αποφάσεως αυτής ενώπιον του Rayonen sad Petrich (περιφερειακού δικαστηρίου Πετριτσίου, Βουλγαρία), το οποίο επικύρωσε την εν λόγω απόφαση. Η Ecotex άσκησε αναίρεση ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου.

[10] Στο εξής: Ecotex.

Β. Η ασκηθείσα αναίρεση ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου

26. Ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, η Ecotex υπογράμμισε εκ νέου ότι, λαμβανομένης υπόψη της ήσσονος σημασίας της παραβάσεως, η κύρωση η οποία ανέρχεται σε ποσοστό 50 % επί του συνολικού ποσού της καταβολής σε μετρητά είναι δυσανάλογη. Η Ecotex ισχυρίστηκε επίσης ότι το δικαίωμα επί των μερισμάτων της εταιρίας δεν συνιστά συναλλαγή ή σύμβαση και, επομένως, δεν εμπίπτει στην έννοια της «πληρωμής» κατά το άρθρο 3, παράγραφος 1, σημείο 1, του ZOPB.

27. Η Περιφερειακή Διεύθυνση Σόφιας της Εθνικής Υπηρεσίας Δημόσιων Εσόδων επισήμανε ότι η έννοια της «πληρωμής» κατά το άρθρο 3, παράγραφος 1, σημείο 1, του ZOPB περιλαμβάνει ανεξαιρέτως οποιαδήποτε πληρωμή ή χρηματοοικονομική πράξη, τούτο δε ανεξαρτήτως της φύσεώς τους.

28. Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει, προκαταρκτικώς, ότι ο ZOPB μετέφερε στην εσωτερική έννομη τάξη την οδηγία 2005/60/ΕΕ[11], η οποία καταργήθηκε από τις 26 Ιουνίου 2017 με την οδηγία 2015/849[12]. Συνεπώς, εκτιμά ότι το άρθρο 3, παράγραφος 1, σημείο 1, του ZOPB πρέπει να ερμηνεύεται με γνώμονα το άρθρο 63 ΣΛΕΕ και τις σχετικές διατάξεις της οδηγίας 2015/849.

29. Πρώτον, το αιτούν δικαστήριο υπενθυμίζει ότι η έννοια της «κινήσεως κεφαλαίων» περιλαμβάνει και την είσπραξη μερισμάτων από μετοχές και μερίδια εμπορικών εταιριών. Έτσι, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται αν το άρθρο 63 ΣΛΕΕ, το οποίο απαγορεύει, μεταξύ άλλων, τα μέτρα που αποσκοπούν να αποτρέψουν τους κατοίκους αλλοδαπής από την πραγματοποίηση επενδύσεων σε κράτος μέλος ή τη διατήρηση τέτοιων επενδύσεων, αντιτίθεται σε κανονιστική ρύθμιση όπως η προβλεπόμενη στο άρθρο 3, παράγραφος 1, σημείο 1, του ZOPB, η οποία επιβάλλει περιορισμό στις πληρωμές σε μετρητά.

30. Δεύτερον, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται αν ο περιορισμός των πληρωμών σε μετρητά, που προβλέπεται στο άρθρο 3, παράγραφος 1, σημείο 1, του ZOPB, εμπίπτει στο καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2015/849 και, σε περίπτωση που εμπίπτει, αν τα κράτη μέλη είναι ελεύθερα να καθορίζουν όριο πληρωμής σε μετρητά κατώτερο των 10 000 ευρώ.

31. Τρίτον, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται κατά πόσον οι ρυθμίσεις που αφορούν, αφενός, τον καθορισμό του ποσού του προστίμου το οποίο προβλέπεται σε περίπτωση παραβάσεως του περιορισμού των πληρωμών σε μετρητά και, αφετέρου, τον δικαστικό έλεγχο καταδικαστικής αποφάσεως θίγουν την αρχή της αναλογικότητας των ποινών και το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής που κατοχυρώνονται στον Χάρτη.

[11] Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, 26ης Οκτωβρίου 2005, σχετικά με την πρόληψη της χρησιμοποίησης του χρηματοπιστωτικού συστήματος για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας (ΕΕ 2005, L 309, σ. 15), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2010/78/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Νοεμβρίου 2010 (ΕΕ 2010, L 331, σ. 120).

[12] Βλ. άρθρο 66 της οδηγίας 2015/849.

Γ. Τα προδικαστικά ερωτήματα

32. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, το Administrativen sad Blagoevgrad (διοικητικό δικαστήριο Blagoevgrad) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Έχει το άρθρο 63 ΣΛΕΕ την έννοια ότι αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση, όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, η οποία επιβάλλει την πραγματοποίηση πληρωμών στην ημεδαπή, ύψους 10 000 βουλγαρικών λεβ (στο εξής: BGN) [5 113 ευρώ] ή άνω, μόνο με έμβασμα ή κατάθεση σε λογαριασμό πληρωμών και περιορίζει τη δυνατότητα πληρωμής σε μετρητά μερισμάτων από μη διανεμηθέντα κέρδη ύψους 10 000 BGN [5 113 ευρώ] ή άνω; Αν το άρθρο 63 ΣΛΕΕ δεν αντιτίθεται στην εν λόγω ρύθμιση, δικαιολογείται ένας τέτοιου είδους περιορισμός από τους σκοπούς που επιδιώκει η οδηγία […] 2015/849;

2) Έχει το άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας […] 2015/849, υπό το πρίσμα της αιτιολογικής σκέψεως 6 και των άρθρων 4 και 5 της οδηγίας αυτής, την έννοια ότι δεν αντιτίθεται σε γενική ρύθμιση του εθνικού δικαίου, όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, η οποία επιβάλλει την πραγματοποίηση πληρωμών στην ημεδαπή ύψους 10 000 BGN [5 113 ευρώ] ή άνω μόνο με έμβασμα ή κατάθεση σε λογαριασμό πληρωμών, χωρίς να ενδιαφέρει για την εφαρμογή της διατάξεως αυτής το πρόσωπο ή η αιτία της πληρωμής σε μετρητά, καθόσον η εν λόγω διάταξη αφορά όλες τις συναλλαγές σε μετρητά μεταξύ φυσικών και νομικών προσώπων;

   α) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο ερώτημα αυτό, επιτρέπει το άρθρο 2, παράγραφος 1, σημείο 3, στοιχείο ε′, της οδηγίας […] 2015/849, υπό το πρίσμα της αιτιολογικής σκέψεως 6 και των άρθρων 4 και 5 της οδηγίας αυτής, στα κράτη μέλη να θεσπίζουν πρόσθετους γενικούς περιορισμούς στις συναλλαγές σε μετρητά στην ημεδαπή, με εθνική ρύθμιση όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, η οποία επιβάλλει την πραγματοποίηση πληρωμών στην ημεδαπή ύψους 10.000 BGN [5 113 ευρώ] ή άνω μόνο με έμβασμα ή κατάθεση σε λογαριασμό πληρωμών, όταν αιτία της πληρωμής σε μετρητά είναι "μη διανεμηθέντα κέρδη" (μερίσματα);

   β) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο ερώτημα αυτό: Επιτρέπει το άρθρο 2, παράγραφος 1, σημείο 3, στοιχείο ε′, της οδηγίας […] 2015/849, υπό το πρίσμα της αιτιολογικής σκέψεως 6 και του άρθρου 5 της οδηγίας αυτής, στα κράτη μέλη να θεσπίζουν περιορισμούς στις συναλλαγές σε μετρητά, με εθνική ρύθμιση όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, η οποία επιβάλλει την πραγματοποίηση πληρωμών στην ημεδαπή ύψους 10.000 BGN [5 113 ευρώ] ή άνω μόνο με έμβασμα ή κατάθεση σε λογαριασμό πληρωμών, όταν το όριο είναι μικρότερο από 10.000 ευρώ;

3) α) Έχουν τα άρθρα 58, παράγραφος 1, και 60, παράγραφος 4, της οδηγίας […] 2015/849, ερμηνευόμενα σε συνδυασμό με το άρθρο 49, παράγραφος 3, του [Χάρτη], την έννοια ότι αντιτίθενται σε εθνική ρύθμιση όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, η οποία προβλέπει, για παραβάσεις των περιορισμών που ισχύουν επί πληρωμών σε μετρητά, διοικητική χρηματική κύρωση της οποίας το ύψος προσδιορίζεται με βάση σταθερό ποσοστό και δεν παρέχει τη δυνατότητα διαφορετικού κατά περίπτωση υπολογισμού λαμβανομένων υπόψη των εκάστοτε συγκεκριμένων περιστάσεων;

β) Σε περίπτωση που στο ερώτημα αυτό δοθεί η απάντηση ότι τα άρθρα 58, παράγραφος 1, και 60, παράγραφος 4, της οδηγίας […] 2015/849, ερμηνευόμενα σε συνδυασμό με το άρθρο 49, παράγραφος 3, του [Χάρτη] δεν αντιτίθενται σε εθνική ρύθμιση, όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, η οποία προβλέπει, για παραβάσεις των περιορισμών που ισχύουν επί πληρωμών σε μετρητά, διοικητική χρηματική κύρωση της οποίας το ύψος προσδιορίζεται με βάση σταθερό ποσοστό, έχουν τα άρθρα 58 και 60, παράγραφος 4, της οδηγίας 2015/849, υπό το πρίσμα της αρχής της αποτελεσματικότητας και του δικαιώματος πραγματικής προσφυγής κατά το άρθρο 47 του [Χάρτη], την έννοια ότι αντιτίθενται σε εθνική ρύθμιση, όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, η οποία περιορίζει τον δικαστικό έλεγχο, εφόσον δεν επιτρέπει στο δικαστήριο, στην περίπτωση άσκησης προσφυγής κατά της εν λόγω κύρωσης], να μειώσει το ύψος της κύρωσης κάτω από το ελάχιστο προβλεπόμενο όριο, λαμβανομένων υπόψη των εκάστοτε συγκεκριμένων περιστάσεων;»

33. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν η Βουλγαρική, η Τσεχική, η Ισπανική, η Ιταλική και η Ουγγρική Κυβέρνηση, καθώς και η Επιτροπή.

34. Αποφασίστηκε, σε συμφωνία με τον εισηγητή δικαστή, να τεθούν, σύμφωνα με το άρθρο 62, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, ερωτήσεις στη Βουλγαρική Κυβέρνηση και, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 101, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας, να ζητηθούν από το αιτούν δικαστήριο να παράσχει διευκρινίσεις, στις οποίες τόσο η Βουλγαρική Κυβέρνηση όσο και το αιτούν δικαστήριο απάντησαν εγγράφως εντός της ταχθείσας προθεσμίας.

IV. Ανάλυση

35. Πριν προχωρήσω στην ανάλυση των προδικαστικών ερωτημάτων, κρίνω σκόπιμο να προβώ σε μια προκαταρκτική παρατήρηση σε σχέση με τη σειρά με την οποία πρέπει να εξεταστούν τα ερωτήματα αυτά.

36. Εν προκειμένω, το πρώτο και το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα αφορούν, αντιστοίχως, το συμβατό με τις διατάξεις της Συνθήκης ΛΕΕ σχετικά με την ελευθερία κινήσεως των κεφαλαίων και των πληρωμών καθώς και με το άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας 2015/849, υπό το πρίσμα της αιτιολογικής σκέψεως 6 και των άρθρων 4 και 5 της οδηγίας αυτής, εθνικής νομοθεσίας η οποία, όπως και η βουλγαρική νομοθεσία, προβλέπει γενικό περιορισμό των πληρωμών σε μετρητά που πραγματοποιούνται στην ημεδαπή, σε αυτόν δε τον περιορισμό εμπίπτουν και οι διανομές μερισμάτων.

37. Υπενθυμίζω ότι, κατά πάγια νομολογία, οποιοδήποτε εθνικό μέτρο το οποίο αφορά τομέα που έχει αποτελέσει αντικείμενο πλήρους εναρμονίσεως σε επίπεδο Ένωσης πρέπει να εκτιμάται με γνώμονα τις διατάξεις του μέτρου αυτού εναρμονίσεως και όχι τις διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου[13].

38. Υπό τις συνθήκες αυτές, προτείνω να αντιστραφεί η σειρά του πρώτου και του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος.

[13] Βλ. απόφαση της 18ης Σεπτεμβρίου 2019, VIPA (C-222/18, EU:C:2019:751, σκέψη 52 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

39. Πρώτον, θα εξετάσω το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, προκειμένου να διευκρινιστεί αν η επίμαχη στην κύρια δίκη εθνική νομοθεσία εμπίπτει πράγματι στον εναρμονισμένο με την οδηγία 2015/849 τομέα. Για τους λόγους που θα εκθέσω στη συνέχεια, τούτο δεν συμβαίνει, καθόσον η νομοθεσία αυτή, κατά τη γνώμη μου, δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας αυτής.

40. Δεύτερον, στη συνέχεια θα εξετάσω το πρώτο και το τρίτο προδικαστικό ερώτημα που υποβάλλει το αιτούν δικαστήριο μόνον υπό το πρίσμα του πρωτογενούς δικαίου και των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

41. Με το πρώτο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί από το Δικαστήριο να εξετάσει το συμβατό της επίμαχης στην κύρια δίκη εθνικής νομοθεσίας με τους κανόνες για την ελεύθερη κίνηση των κεφαλαίων και των πληρωμών, η οποία κατοχυρώνεται με το άρθρο 63 ΣΛΕΕ. Στο μέτρο που η εν λόγω εθνική νομοθεσία, για τους λόγους που θα αναπτύξω, συνιστά περιορισμό της ελευθερίας αυτής, θα εξετάσω αν ο περιορισμός αυτός μπορεί να δικαιολογηθεί από θεμιτό λόγο και, στο μέτρο που απαιτείται, σε ποιο βαθμό ο περιορισμός αυτός είναι κατάλληλος για να εξασφαλίσει την υλοποίηση των επιδιωκόμενων στόχων και είναι σύμφωνος με την αρχή της αναλογικότητας. Στο πλαίσιο αυτό θα εξετάσω το ζήτημα που τέθηκε με το τρίτο προδικαστικό ερώτημα. Συγκεκριμένα, με το τρίτο ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν το άρθρο 47 του Χάρτη, το οποίο διασφαλίζει το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής, και το άρθρο 49, παράγραφος 3, του Χάρτη, το οποίο κατοχυρώνει την αρχή της αναλογικότητας των ποινών, αντιτίθενται σε σύστημα κυρώσεων όπως αυτό που εισάγεται με το άρθρο 5 του ZOPB, δεδομένου ότι το σύστημα αυτό δεν επιτρέπει στην εθνική αρχή που είναι αρμόδια να επιβάλει κυρώσεις για τη διάπραξη της παραβάσεως (πρώτο σκέλος του ερωτήματος) και στο εθνικό δικαστήριο που επιλαμβάνεται της προσφυγής κατά της εκδοθείσας από την αρμόδια εθνική αρχή αποφάσεως (δεύτερο σκέλος του ερωτήματος, υπό β′) να προβεί σε εξατομίκευση του προστίμου.

Α. Η εξέταση της επίμαχης στην κύρια δίκη εθνικής νομοθεσίας υπό το πρίσμα των διατάξεων της οδηγίας 2015/849

42. Με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ερωτά, κατ' ουσίαν, αν, δυνάμει του άρθρου 2, παράγραφος 1, σημείο 3, στοιχείο ε′, της οδηγίας 2015/849, υπό το πρίσμα της αιτιολογικής σκέψεως 6 και των άρθρων 4 και 5 της οδηγίας αυτής, ένα κράτος μέλος έχει τη δυνατότητα, για όλες τις πληρωμές που πραγματοποιούνται στην ημεδαπή ποσού ίσου ή μεγαλύτερου του ορισθέντος ορίου, να απαγορεύσει στους ιδιώτες και στις επιχειρήσεις να πραγματοποιούν πληρωμές σε μετρητά και να τους επιβάλει την υποχρέωση να προβούν σε έμβασμα ή κατάθεση σε λογαριασμό πληρωμών.

43. Το αιτούν δικαστήριο ερωτά το Δικαστήριο σε ποιο βαθμό εφαρμόζεται η οδηγία 2015/849, δυνάμει του άρθρου 2, παράγραφος 1, σημείο 3, στοιχείο ε′, στις πληρωμές που πραγματοποιούνται σε μετρητά από πρόσωπα που εμπορεύονται αγαθά ή για λογαριασμό τους, και αφορούν ποσό ίσο ή μεγαλύτερο από 10 000 ευρώ. Επιπλέον, το άρθρο 4 της οδηγίας αυτής προβλέπει ότι τα κράτη μέλη μπορούν να επεκτείνουν το πεδίο εφαρμογής της σε επαγγελματικούς κλάδους και κατηγορίες επιχειρήσεων που ασχολούνται με δραστηριότητες επιδεκτικές σε χρήσεις για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες ή τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας. Τέλος, το άρθρο 5 της εν λόγω οδηγίας ορίζει ότι τα κράτη μέλη μπορούν επίσης να θεσπίζουν, στον τομέα που διέπεται από την οδηγία αυτή, αυστηρότερες διατάξεις για την καταπολέμηση των εγκληματικών αυτών δραστηριοτήτων. Εξάλλου, από την αιτιολογική

σκέψη 6 της οδηγίας 2015/849 προκύπτει ότι τα κράτη μέλη πρέπει «να έχουν τη δυνατότητα να θεσπίσουν χαμηλότερα κατώτατα όρια, πρόσθετους γενικούς περιορισμούς των συναλλαγών τοις μετρητοίς και άλλες αυστηρότερες διατάξεις».

44. Επομένως, το ερώτημα στο οποίο πρέπει να απαντήσει το Δικαστήριο είναι αν η επίμαχη στην κύρια δίκη εθνική νομοθεσία μπορεί να εμπίπτει σε κάποια από τις διατάξεις αυτές.

45. Κατά τη γνώμη μου, τούτο δεν συμβαίνει λαμβανομένων υπόψη των σκοπών που επιδιώκει ο νομοθέτης της Ένωσης στο πλαίσιο της οδηγίας 2015/849, της οικονομίας της και του γράμματος των άρθρων 2, 4 και 5 της οδηγίας αυτής, στα οποία παραπέμπει το αιτούν δικαστήριο.

46. Πρώτον, όσον αφορά τους σκοπούς της οδηγίας 2015/849, η οδηγία αυτή αποσκοπεί στην πρόληψη των κινδύνων που ενδέχεται να επηρεάσουν την ακεραιότητα, την ορθή λειτουργία, τη φήμη και τη σταθερότητα του χρηματοπιστωτικού τομέα οι οποίοι είναι δυνατόν να προκύψουν από τη χρησιμοποίηση του συστήματος αυτού για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας [14]. Για τον σκοπό αυτό, η οδηγία αυτή εναρμονίζει τα μέτρα δέουσας επιμέλειας και ελέγχου τα οποία τα κράτη μέλη οφείλουν να θεσπίσουν για τις επαγγελματικές κατηγορίες που είναι περισσότερο εκτεθειμένες στη χειραγώγηση κεφαλαίων που προέρχονται από σοβαρές εγκληματικές δραστηριότητες και τη συγκέντρωση χρημάτων ή περιουσιακών στοιχείων με σκοπό την τρομοκρατία. Μολονότι τα σχετικά με άμεσους και έμμεσους φόρους φορολογικά εγκλήματα περιλαμβάνονται μεταξύ των εγκληματικών δραστηριοτήτων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας [15], εντούτοις τούτο ισχύει υπό την προϋπόθεση ότι τα εγκλήματα αυτά τιμωρούνται με στερητική της ελευθερίας ποινή ή προσωρινή κράτηση [16]. Συνεπώς, ο νομοθέτης της Ένωσης επιδιώκει να αποτρέψει την τέλεση αδικημάτων που εμπίπτουν στη φορολογική νομοθεσία πολύ σοβαρότερων εκείνων που απορρέουν από την παράβαση ορίου πληρωμών σε μετρητά.

47. Η επίμαχη στην κύρια δίκη εθνική νομοθεσία αποσκοπεί στην καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής, επιβάλλοντας την υποχρέωση οι πληρωμές ποσού ύψους 10 000 BGN (5 113 ευρώ) ή άνω να μην πραγματοποιούνται σε μετρητά, αλλά με έμβασμα ή κατάθεση σε λογαριασμό πληρωμών, ώστε να διασφαλίζεται η ιχνηλασιμότητα των χρηματοπιστωτικών πράξεων. Όπως επισημαίνει η Βουλγαρική Κυβέρνηση με τις παρατηρήσεις της, ο σκοπός του ZOPB, όπως εκτίθεται στην αιτιολογική έκθεση του νομοσχεδίου του εν λόγω νόμου, είναι ο περιορισμός της παραοικονομίας και, ιδίως, των περιπτώσεων στις οποίες χρηματικές ροές δεν καταχωρίζονται στα λογιστικά έγγραφα και, επομένως, δεν υπόκεινται στον φόρο και στις εισφορές κοινωνικής ασφαλίσεως. Συναφώς, η κυβέρνηση αυτή επισημαίνει ότι ο ZOPB δεν προβλέπει μέτρο για την καταπολέμηση της νομιμοποιήσεως εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και της χρηματοδοτήσεως της τρομοκρατίας. Δεν αποτελεί μέτρο μεταφοράς της οδηγίας 2015/849 στην εσωτερική έννομη τάξη και δεν περιλαμβάνει παραπομπή σε αυτήν, καθόσον η οδηγία αυτή μεταφέρθηκε στο εθνικό δίκαιο, αφενός, με τον zakon za merkite sreshtu izpiraneto na pari (νόμο για τα μέτρα καταπολεμήσεως της νομιμοποιήσεως εσόδων από παράνομες δραστηριότητες) [17] και, αφετέρου, με τον zakon za merkite sreshtu finansiraneto na terorizma (νόμο για τα μέτρα καταπολεμήσεως της χρηματοδοτήσεως της τρομοκρατίας) [18].

[14] Άρθρο 1 και αιτιολογική σκέψη 5 της οδηγίας 2015/849.

[15] Οι εγκληματικές δραστηριότητες ορίζονται στο άρθρο 3, σημείο 4, της οδηγίας 2015/849.

[16] Βλ. άρθρο 3, σημείο 4, στοιχείο στ', καθώς και αιτιολογική σκέψη 11 της οδηγίας 2015/849.

[17] DV αριθ. 27, της 27ης Μαρτίου 2018.

[18] DV αριθ. 16, της 18ης Φεβρουαρίου 2003.

48. Επιβάλλεται η διαπίστωση ότι οι σκοποί που επιδιώκει ο νομοθέτης της Ένωσης στο πλαίσιο της οδηγίας 2015/849 διαφέρουν σημαντικά από τους σκοπούς που επιδιώκει ο Βούλγαρος νομοθέτης στο πλαίσιο του ZOPB.

49. Δεύτερον, όσον αφορά την οικονομία της οδηγίας 2015/849, η οδηγία αυτή επιδιώκει τη θέσπιση μέτρων τα οποία, λαμβανομένου υπόψη του επιδιωκόμενου με τα μέτρα αυτά σκοπού, διαφέρουν ως προς τη φύση τους, και ως προς τους αποδέκτες στους οποίους απευθύνονται, από εκείνα που προβλέπει η επίμαχη στην κύρια δίκη εθνική νομοθεσία.

50. Τα μέτρα τα οποία λαμβάνονται στο πλαίσιο της οδηγίας αυτής στηρίζονται σε μια προσέγγιση με βάση τους κινδύνους από τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας [19].

51. Όσον αφορά τη φύση των μέτρων αυτών, αυτά συνίστανται σε υποχρεώσεις σχετικά με την εφαρμογή μέτρων δέουσας επιμέλειας, εποπτείας, παροχής πληροφοριών, αναφοράς και διατηρήσεως αρχείων, το δε περιεχόμενο και η έκταση των υποχρεώσεων αυτών περιγράφονται λεπτομερώς στα κεφάλαια ΙΙ έως V της οδηγίας 2015/849 [20].

52. Αντιθέτως, ο ZOPB περιορίζεται στο να ρυθμίσει τη χρήση από τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα μέσων πληρωμής στην ημεδαπή. Από τα προβλεπόμενα στην εν λόγω οδηγία μέτρα ουδόλως προκύπτει για τα κράτη μέλη η απαίτηση να ρυθμίσουν τη χρήση των μέσων πληρωμής στο έδαφός τους. Μολονότι είναι αληθές ότι, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 5 της εν λόγω οδηγίας, τα κράτη μέλη «μπορούν να θεσπίζουν ή να διατηρούν σε ισχύ αυστηρότερες διατάξεις […] για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας», εντούτοις τούτο ισχύει στο απολύτως αναγκαίο μέτρο, το οποίο ρητώς ορίζει ο νομοθέτης της Ένωσης στο άρθρο αυτό, ότι οι διατάξεις αυτές εμπίπτουν «στον τομέα που διέπεται από [αυτήν] την οδηγία» και εντάσσονται «εντός των ορίων της νομοθεσίας της Ένωσης». Για τους λόγους, όμως, που εκθέτω, νομοθεσία όπως η επίμαχη, η οποία προβλέπει γενικό περιορισμό πληρωμών σε μετρητά στην ημεδαπή με σκοπό την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής, δεν εμπίπτει στον τομέα που διέπει η οδηγία 2015/849.

53. Όσον αφορά, επί του παρόντος, το προσωπικό πεδίο εφαρμογής των δύο αυτών ρυθμίσεων, η επίμαχη στην κύρια δίκη εθνική νομοθεσία εφαρμόζεται σε κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο, ανεξαρτήτως της ιδιότητας υπό την οποία πραγματοποιεί πληρωμή, καθώς και της υπάρξεως και, ενδεχομένως, της φύσεως της συναλλαγής με την οποία συνδέεται η πληρωμή αυτή.

54. Επιβάλλεται η διαπίστωση ότι τα μέτρα δέουσας επιμέλειας, εποπτείας, παροχής πληροφοριών, αναφοράς και διατηρήσεως αρχείων που θεσπίζει η οδηγία 2015/849 απευθύνονται σε περιορισμένο κύκλο οντοτήτων οι οποίες μπορούν να εντοπιστούν είτε λόγω του βαθμού εκθέσεως των οντοτήτων αυτών σε κινδύνους νομιμοποίησης εσόδων από

[19] Βλ. αιτιολογικές σκέψεις 23 και 30 καθώς και άρθρο 1 της οδηγίας 2015/849.

[20] Η Επιτροπή και τα κράτη μέλη υποχρεούνται, ειδικότερα, να εντοπίζουν, να αξιολογούν και να κατανοούν τους κινδύνους εκ της νομιμοποιήσεως εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και της χρηματοδοτήσεως της τρομοκρατίας, ώστε να είναι σε θέση να τους μετριάσουν, και, αν χρειαστεί, να δεσμεύουν, να κατάσχουν και να δημεύουν τα προϊόντα εγκλήματος. Προς τον σκοπό αυτόν, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να απαιτούν από τα πιστωτικά ιδρύματα, πρώτον, να εφαρμόζουν, αναλόγως του βαθμού κινδύνου, μέτρα δέουσας επιμέλειας ως προς τον πελάτη (κεφάλαιο ΙΙ), δεύτερον, να γνωστοποιούν τις πληροφορίες σχετικά με τους πραγματικούς δικαιούχους των συναλλαγών (κεφάλαιο ΙΙΙ) και, τρίτον, να αναφέρουν τις ύποπτες χρηματοοικονομικές συναλλαγές σε μια Μονάδα Χρηματοοικονομικών Πληροφοριών την οποία υποχρεούνται να συστήσουν τα κράτη μέλη (κεφάλαιο IV). Προκειμένου να διασφαλίσει την τήρηση των υποχρεώσεων αυτών, ο νομοθέτης της Ένωσης αναγνωρίζει στις αρμόδιες εθνικές αρχές ενισχυμένες εξουσίες εποπτείας και ελέγχου, έναντι των πιστωτικών ιδρυμάτων, τα δε κράτη μέλη υποχρεούνται, επιπλέον, να προβλέπουν κυρώσεις σε περίπτωση παραβάσεως των εν λόγω υποχρεώσεων.

παράνομες δραστηριότητες και χρηματοδότησης της τρομοκρατίας είτε λόγω του ότι οι συναλλαγές τους είναι ευάλωτες. Είναι αληθές ότι, στο άρθρο 2, παράγραφος 1, σημείο 3, στοιχείο ε′, της οδηγίας αυτής μνημονεύονται, μεταξύ των οντοτήτων αυτών, και τα «άλλα πρόσωπα που εμπορεύονται αγαθά, εφόσον η πληρωμή καταβάλλεται ή εισπράττεται σε μετρητά και αφορά ποσό ίσο ή μεγαλύτερο από 10 000 EUR». Είναι επίσης αληθές ότι, στην αιτιολογική σκέψη 6 της εν λόγω οδηγίας, ο νομοθέτης της Ένωσης αναφέρει ότι «[τ]α κράτη μέλη θα πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να θεσπίσουν χαμηλότερα κατώτατα όρια, πρόσθετους γενικούς περιορισμούς των συναλλαγών τοις μετρητοίς και άλλες αυστηρότερες διατάξεις». Ωστόσο, δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι από την τελευταία αυτή παραπομπή προκύπτει ότι το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2015/849 επεκτείνεται έτσι ώστε να εμπίπτει σε αυτό νομοθεσία όπως η επίμαχη, και τούτο τόσο λόγω της ασάφειας της εν λόγω διατάξεως όσο και λόγω του ότι οι διατάξεις που περιλαμβάνονται στις αιτιολογικές σκέψεις μιας οδηγίας δεν είναι δεσμευτικές.

55. Επιπλέον, μολονότι ο νομοθέτης της Ένωσης, με το άρθρο 4 της οδηγίας 2015/849, παρέχει τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να επεκτείνουν το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας αυτής, εντούτοις τούτο μπορεί να γίνει μόνο στον βαθμό, όπως ρητώς επισημαίνει, που η επέκταση γίνεται σύμφωνα με την προσέγγιση βάσει του κινδύνου και αφορά επαγγελματικούς κλάδους και κατηγορίες επιχειρήσεων «που ασχολούνται με δραστηριότητες ιδιαίτερα επιδεκτικές σε χρήσεις για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες ή για τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας». Με άλλα λόγια, η διάταξη αυτή επιτρέπει σε κράτος μέλος να επιβάλλει μέτρα δέουσας επιμέλειας και εποπτείας σε ευρύτερη κατηγορία επιχειρήσεων, βάσει της δικής του αναλύσεως κινδύνων την οποία μπορεί να διενεργήσει κατ' εφαρμογήν του άρθρου 7 της οδηγίας αυτής, όμως, κατά τη γνώμη μου, η διάταξη αυτή δεν μπορεί να αποτελέσει το έρεισμα νομοθεσίας όπως η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης η οποία αφορά το σύνολο των φυσικών ή νομικών προσώπων και ρυθμίζει τη χρήση των μέσων πληρωμής στην ημεδαπή, με σκοπό την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής.

56. Συνεπώς, λαμβανομένων υπόψη των στοιχείων αυτών, φρονώ ότι εθνική νομοθεσία όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, η οποία, με σκοπό την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής, απαγορεύει στα φυσικά ή νομικά πρόσωπα να πραγματοποιούν, στην ημεδαπή, πληρωμή σε μετρητά, όταν η πληρωμή αυτή είναι ίση ή μεγαλύτερη από καθορισμένο όριο, και επιβάλλει στα πρόσωπα αυτά την υποχρέωση να πραγματοποιούν πληρωμή με έμβασμα ή κατάθεση σε λογαριασμό πληρωμών, δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2015/849.

57. Καθόσον, επί του παρόντος, δεν υπάρχουν στο δίκαιο της Ένωσης νομοθετικές πράξεις σχετικά με τους όρους και τις ρυθμίσεις για τον περιορισμό από τα κράτη που δεν είναι μέλη της ζώνης του ευρώ, όπως η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, των πληρωμών σε μετρητά στο εθνικό τους έδαφος[21], η επίμαχη εθνική νομοθεσία πρέπει να εξεταστεί αποκλειστικά υπό το πρίσμα του πρωτογενούς δικαίου και, ειδικότερα, των κανόνων σχετικά με τις ελευθερίες κυκλοφορίας.

Β. Η εξέταση της επίμαχης στην κύρια δίκη εθνικής νομοθεσίας υπό το πρίσμα του άρθρου 63 ΣΛΕΕ

58. Με το πρώτο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, από το Δικαστήριο να διευκρινίσει αν το άρθρο 63 ΣΛΕΕ έχει την έννοια ότι αντιτίθεται στη νομοθεσία κράτους μέλους η οποία απαγορεύει την πραγματοποίηση στην ημεδαπή πληρωμής σε μετρητά

[21] Βλ. έκθεση για τους περιορισμούς όσον αφορά τις πληρωμές σε μετρητά (σημείο 2.2.1).

όταν η πληρωμή αυτή είναι ίση ή μεγαλύτερη από καθορισμένο όριο, και η οποία επιβάλλει, για την πληρωμή αυτή, τη διενέργεια εμβάσματος ή καταθέσεως σε λογαριασμό πληρωμών, ακόμη και όταν πρόκειται για τη διανομή μερισμάτων εταιρίας.

59. Ελλείψει κοινών ή εναρμονισμένων κανόνων, τα κράτη που δεν είναι μέλη της ζώνης του ευρώ, όπως η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, είναι ελεύθερα να περιορίσουν τις πληρωμές σε μετρητά στην ημεδαπή. Οφείλουν ωστόσο, όπως κάθε κράτος μέλος, να τηρούν τους κανόνες της εσωτερικής αγοράς και, ειδικότερα, τους σχετικούς με τις ελευθερίες κυκλοφορίας κανόνες της Συνθήκης [22].

60. Στο πλαίσιο της υποθέσεως της κύριας δίκης, πρέπει να εκτιμηθεί το συμβατό της εθνικής νομοθεσίας με την ελευθερία κυκλοφορίας η οποία παρεμποδίζεται άμεσα [23].

61. Στη συγκεκριμένη περίπτωση, οι αρμόδιες εθνικές αρχές εφάρμοσαν την επίμαχη νομοθεσία στο πλαίσιο της διανομής μερισμάτων, τα οποία αποτελούν εισόδημα του κεφαλαίου, εξεταζόμενης της εν λόγω διανομής, κατά πάγια νομολογία, υπό το πρίσμα των σχετικών με την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων κανόνων [24]. Συνεπώς, προτείνω στο Δικαστήριο να προβεί στην ανάλυσή του υπό το πρίσμα των κανόνων για την ελευθερία κινήσεως των κεφαλαίων και των πληρωμών που μνημονεύονται στο άρθρο 63 ΣΛΕΕ.

62. Επομένως, σύμφωνα με το αίτημα του αιτούντος δικαστηρίου προς το Δικαστήριο, πρέπει να εξεταστεί αν η επίμαχη νομοθεσία πρέπει να θεωρηθεί ως περιορισμός της ελευθερίας κινήσεως των κεφαλαίων και των πληρωμών, κατά την έννοια του άρθρου 63 ΣΛΕΕ, και, ενδεχομένως, αν τέτοιου είδους περιορισμός δικαιολογείται.

1. Επί της υπάρξεως περιορισμού της ελευθερίας κινήσεως των κεφαλαίων και των πληρωμών

63. Κατά το άρθρο 63 ΣΛΕΕ, απαγορεύεται οποιοσδήποτε περιορισμός της ελευθερίας κινήσεως κεφαλαίων και πληρωμών μεταξύ κρατών μελών και μεταξύ κρατών μελών και τρίτων χωρών.

64. Όπως προκύπτει από το γράμμα της διατάξεως αυτής, η παράβαση της διατάξεως αυτής προϋποθέτει την ύπαρξη, αφενός, κεφαλαίων και πληρωμών με διασυνοριακή διάσταση και, αφετέρου, περιορισμού αυτών.

65. Πρώτον, φρονώ ότι η επίμαχη στην κύρια δίκη εθνική νομοθεσία, λόγω της γενικότητάς της, ενδέχεται να αφορά κεφάλαια και πληρωμές με διασυνοριακή διάσταση.

66. Βεβαίως, όπως επισημαίνουν η Βουλγαρική και η Τσεχική Κυβέρνηση με τις παρατηρήσεις τους, η επίμαχη στην κύρια δίκη εθνική νομοθεσία ρυθμίζει απλώς τους κανόνες όσον αφορά πληρωμές που πραγματοποιούνται στο έδαφος κράτους μέλους. Επισημαίνω, ωστόσο, ότι η νομοθεσία αυτή εφαρμόζεται στο σύνολο των φυσικών ή νομικών προσώπων που πραγματοποιούν πληρωμές στην ημεδαπή, ανεξαρτήτως της ιθαγένειας, της κατοικίας των φυσικών προσώπων ή της έδρας των νομικών ή ακόμη της ιδιότητας βάσει της οποίας ενεργούν τα πρόσωπα αυτά. Συνεπώς, η εν λόγω νομοθεσία εφαρμόζεται ακόμη και στην περίπτωση κατά

[22] Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 22ας Νοεμβρίου 2018, Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank (C-625/17, EU:C:2018:939, σκέψη 27 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[23] Βλ. απόφαση της 7ης Σεπτεμβρίου 2017, Eqiom και Enka (C-6/16, EU:C:2017:641, σκέψη 44 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[24] Βλ., συναφώς, απόφαση της 6ης Ιουνίου 2000, Verkooijen (C-35/98, EU:C:2000:294, σκέψεις 26 επ.), με την οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι μια τέτοια πράξη είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με κίνηση κεφαλαίων.

την οποία η πληρωμή πραγματοποιείται από φυσικό ή νομικό πρόσωπο, ή για λογαριασμό αυτού, το οποίο έχει την κατοικία του ή την εγκατάστασή του σε κράτος μέλος διαφορετικό από τη Βουλγαρία, στο πλαίσιο, παραδείγματος χάριν, διασυνοριακής παροχής υπηρεσιών.

67. Επιπλέον, το άρθρο 3 του ZOPB αφορά τις πληρωμές που πραγματοποιούνται τόσο σε βουλγαρικά λεβ όσο και σε ξένα νομίσματα και εφαρμόζεται ανεξάρτητα από το είδος και τη φύση της συναλλαγής με την οποία συνδέεται η πληρωμή [25]. Έτσι, σύμφωνα με τις οδηγίες εφαρμογής του ZOPB [26], η νομοθεσία αυτή εφαρμόστηκε, στη συγκεκριμένη περίπτωση, στο πλαίσιο διανομής στον μοναδικό εταίρο ο οποίος, εν προκειμένω, είναι Έλληνας υπήκοος, μερισμάτων εταιρίας που έχει νομίμως εγκατασταθεί στην ημεδαπή. Όμως, κατά τη γνώμη μου, δεν μπορεί να αμφισβητηθεί σοβαρά ότι η διανομή μερισμάτων, με καταβολή σε μετρητά, από επιχείρηση εγκατεστημένη στη Βουλγαρία σε έναν εταίρο, υπήκοο άλλου κράτους μέλους, συνιστά κίνηση κεφαλαίων και πληρωμή με διασυνοριακή διάσταση κατά την έννοια του άρθρου 63 ΣΛΕΕ [27].

68. Δεύτερον, κατ' εμέ, είναι αναμφισβήτητο ότι η επίμαχη εθνική νομοθεσία συνιστά περιορισμό της ελευθερίας κινήσεως των κεφαλαίων και των πληρωμών, τούτο δε παρά την απουσία δυσμενούς διακρίσεως λόγω ιθαγένειας των φυσικών ή νομικών προσώπων που αφορά.

69. Συγκεκριμένα, νομοθεσία που ρυθμίζει, γενικώς, τη χρήση των μέσων πληρωμής, απαγορεύοντας στους ιδιώτες και στις επιχειρήσεις να πραγματοποιούν πληρωμή σε μετρητά όταν το ποσό της πληρωμής είναι ύψους 10 000 BGN (5 113 ευρώ) ή άνω και επιβάλλοντας, για την πληρωμή αυτή, την υποχρέωση να χρησιμοποιούν τα ρητώς προβλεπόμενα από τον νομοθέτη μέσα πληρωμής, διότι διαφορετικά επιβάλλονται κυρώσεις, περιορίζει αφ' εαυτής την ελευθερία κινήσεως των κεφαλαίων και των πληρωμών.

70. Αφενός, επισημαίνω ότι η ιδιότητα των κερμάτων και τραπεζογραμματίων ως νομίμου χρήματος συνεπάγεται, κατ' αρχήν, την υποχρεωτική αποδοχή των πληρωμών σε μετρητά. Έτσι, η χρήση κερμάτων και τραπεζογραμματίων αναγνωρίζεται ως μέσο το οποίο μπορεί ελεύθερα να χρησιμοποιήσει κάθε οφειλέτης σε περίπτωση που υπέχει υποχρέωση πληρωμής.

71. Στη ζώνη του ευρώ, σύμφωνα με τη σύσταση της Επιτροπής, της 22ας Μαρτίου 2010, σχετικά με το πεδίο εφαρμογής και τις έννομες συνέπειες του καθεστώτος νομίμου χρήματος των τραπεζογραμματίων και των κερμάτων σε ευρώ [28], το νόμιμο αυτό καθεστώς συνεπάγεται, σε περίπτωση υποχρεώσεως πληρωμής, ότι ο δανειστής δεν δύναται να αρνηθεί καταβολή σε μετρητά και ότι ο οφειλέτης δύναται να εκπληρώσει την οφειλή αυτή προσφέροντας τραπεζογραμμάτια και κέρματα σε ευρώ [29]. Η Επιτροπή, συνεπώς, επισημαίνει ότι «[η] αποδοχή τραπεζογραμματίων και κερμάτων ευρώ ως μέσων πληρωμής στις λιανικές συναλλαγές θα πρέπει να αποτελεί κανόνα» [30].

[25] Το μέρος ΙΙΙ, σημείο 1, των οδηγιών εφαρμογής του ZOPB διευκρινίζει ότι ο ZOPB ρυθμίζει τον περιορισμό όσον αφορά όλες τις πληρωμές αστικής και οικονομικής φύσεως που πραγματοποιούνται στην ημεδαπή, οπότε το είδος συναλλαγών, συμβάσεων ή πράξεων δεν ασκεί, κατ' αρχήν, επιρροή ως προς το πεδίο εφαρμογής του νόμου, δεδομένου ότι κρίσιμο από νομικής απόψεως είναι μόνο το ποσό της προβλεπόμενης πληρωμής, η οποία μπορεί να καθοριστεί ή έχει πραγματοποιηθεί.

[26] Βλ. μέρος IV, σημείο 6, των οδηγιών αυτών.

[27] Αν δεν απατώμαι, από τα στοιχεία που υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο στο Δικαστήριο δεν μπορεί να προσδιοριστεί ο τόπος κατοικίας του KS.

[28] ΕΕ 2010, L 83, σ. 70.

[29] Σημείο 1, στοιχεία α' και γ', της συστάσεως αυτής.

[30] Σημείο 2 της εν λόγω συστάσεως.

72. Συναφώς, σύμφωνα με τα συμπεράσματα έρευνας που πραγματοποιήθηκε το 2016 από την ΕΚΤ [31], οι συναλλαγές σε μετρητά εξακολουθούν να είναι το πλέον προσιτό μέσο πληρωμής και το πιο διαδεδομένο, ιδίως σε ορισμένους τομείς της οικονομίας και από πολλές μικρές και μεσαίες εταιρείες [32]. Στη ζώνη του ευρώ, περί το 79 % των πληρωμών στα σημεία πωλήσεως πραγματοποιήθηκαν σε μετρητά, ενώ οι πληρωμές με τραπεζική κάρτα αντιπροσώπευαν περί το 19 % και με άλλα μέσα πληρωμής περί το 2 %. Ως προς τις αξίες, το μερίδιο αγοράς των πληρωμών σε μετρητά ήταν περί το 54 %, ενώ των καρτών πληρωμής περί το 39 % και των άλλων μέσων πληρωμής περί το 7 % [33]. Σύμφωνα με την έρευνα αυτή, το 10 % των συναλλαγών σε μετρητά που εξετάστηκαν σχετίζονται με αγαθά ή υπηρεσίες αξίας άνω των 100 ευρώ [34].

73. Αφετέρου, εθνική νομοθεσία όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη έχει ως αποτέλεσμα να αποκλείονται όχι μόνον οι πληρωμές με μετρητά, καθώς και με άλλα νόμιμα μέσα πληρωμής, όπως με τραπεζική κάρτα, αλλά και να επιβάλλεται στους ιδιώτες και στις επιχειρήσεις η υποχρέωση να πραγματοποιούν πληρωμές με έμβασμα ή με κατάθεση σε λογαριασμό πληρωμών.

74. Επιβάλλεται η διαπίστωση ότι το φάσμα των τρόπων πληρωμής που επέλεξε ο Βούλγαρος νομοθέτης δεν είναι ευρύ και επιβάλλει, μεταξύ άλλων, στον ιδιώτη την υποχρέωση να διαθέτει τραπεζικό λογαριασμό και να πραγματοποιεί πληρωμές κάνοντας χρήση του λογαριασμού αυτού. Το γεγονός ότι υφίσταται ανώτατο όριο 10 000 BGN (5 113 ευρώ) δεν σημαίνει, αυτό καθεαυτό, ότι αποκλείεται να προτιμά ο ιδιώτης, αντί να προβεί σε έμβασμα, να πραγματοποιήσει την πληρωμή ενός τέτοιου ποσού με μετρητά ή με τραπεζική κάρτα, για λόγους αμεσότητας, διευκολύνσεως ή λόγω του ανέξοδου του τρόπου πληρωμής. Επομένως, φρονώ ότι η επίμαχη εθνική νομοθεσία μπορεί να αποθαρρύνει ιδιώτη, ο οποίος κατοικεί, για παράδειγμα, σε παραμεθόριο περιοχή, να μεταβεί στο γειτονικό κράτος μέλος με σκοπό να αγοράσει αγαθά από εμπόρους ή να συναλλάσσεται με παρόχους οι οποίοι απαιτούν να γίνει η πληρωμή με έμβασμα ή με κατάθεση σε λογαριασμό πληρωμών.

75. Ομοίως, από τη σκοπιά μιας εταιρίας, υπενθυμίζω ότι οι εταίροι, λόγω της συμβατικής ελευθερίας που διαθέτουν, είναι κατ' αρχήν ελεύθεροι να καθορίσουν τον τρόπο καταβολής των μερισμάτων και, ειδικότερα, τη μορφή τους. Όμως, κανόνας δικαίου όπως το άρθρο 3 του ZOPB έχει ως αποτέλεσμα να περιορίζει την ελευθερία των εταίρων όσον αφορά την καταβολή των μερισμάτων αυτών τοις μετρητοίς, διότι διαφορετικά επιβάλλεται στην εταιρία ιδιαιτέρως αυστηρό πρόστιμο.

76. Είναι αναμφισβήτητο ότι το τραπεζικό έμβασμα παρουσιάζει πλεονεκτήματα για τις διασυνοριακές πληρωμές, καθόσον, μεταξύ άλλων, παρέχεται στους ιδιώτες και στις εταιρίες η δυνατότητα να αποφεύγουν τη μεταφορά μεγάλων ποσών σε μετρητά. Εντούτοις, ενδέχεται να εφαρμόζονται σε αυτές τις πράξεις πληρωμής διάφορες τραπεζικές χρεώσεις. Μολονότι η Δημοκρατία της Βουλγαρίας είναι σήμερα κράτος μέλος του ενιαίου χώρου πληρωμών σε ευρώ

[31] Συμπεριλαμβάνονται στην έκθεση της ΕΚΤ με τίτλο «The use of cash by households in the euro area», διαθέσιμη στην ακόλουθη διαδικτυακή διεύθυνση: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op201.en.pdf.

[32] Βλ. σημείο 4 της εκθέσεως σχετικά με τους περιορισμούς στις πληρωμές με μετρητά, από το οποίο προκύπτει επίσης ότι «τα μετρητά εξακολουθούν να είναι το συνηθέστερο μέσο πληρωμής στη ζώνη του ευρώ και εξακολουθούν να αντιπροσωπεύουν σημαντικό μέσο αποθήκευσης αξίας» (σημείο 2.1, το οποίο παραπέμπει στην έκθεση της ΕΚΤ με τίτλο «The use of cash by households in the euro area»).

[33] Βλ. έκθεση της ΕΚΤ «The use of cash by households in the euro area», σ. 19.

[34] Βλ. έκθεση της ΕΚΤ «The use of cash by households in the euro area», σ. 25.

[Single Euro Payments Area (Ενιαίου Χώρου Πληρωμών σε ευρώ), (ΕΧΠΕ)] [35], εντούτοις υπενθυμίζω ότι δεν είναι κράτος μέλος της ζώνης του ευρώ. Υπό τις συνθήκες αυτές, τα πλεονεκτήματα που προβλέπονται στο πλαίσιο του ΕΧΠΕ, όπως η εκτέλεση της διασυνοριακής μεταφοράς πιστώσεως εντός μιας εργάσιμης ημέρας από την παραλαβή της εντολής μεταφοράς πιστώσεως από την τράπεζα του αποστολέα, ή ακόμη η παροχή υπηρεσιών με χρέωση ανταγωνιστικών τιμών, εφαρμόζονται μόνο στις πληρωμές σε ευρώ. Επομένως, όσον αφορά τις πληρωμές σε βουλγαρικά λεβ, εξακολουθεί να εφαρμόζεται η βουλγαρική νομοθεσία, η οποία ρυθμίζει τα έξοδα σχετικά με τις διασυνοριακές μεταφορές πιστώσεως. Ευλόγως μπορεί, επομένως, να θεωρηθεί ότι η επίμαχη νομοθεσία έχει ως αποτέλεσμα να επιβαρύνονται τα μερίσματα που έχουν διανεμηθεί στους μετόχους ή τους εταίρους οι οποίοι δεν διαθέτουν τραπεζικό λογαριασμό στην ημεδαπή με πρόσθετες χρεώσεις οι οποίες συνδέονται με την εκτέλεση διασυνοριακής μεταφοράς πιστώσεως σε εθνικό νόμισμα.

77. Επομένως, λαμβανομένων υπόψη των στοιχείων αυτών, εκτιμώ ότι νομοθεσία όπως η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης μπορεί να περιορίσει την ελευθερία κινήσεως των κεφαλαίων και των πληρωμών την οποία κατοχυρώνει το άρθρο 63 ΣΛΕΕ.

78. Εντούτοις, όπως προκύπτει από πάγια νομολογία ένας τέτοιος περιορισμός μπορεί να είναι σύμφωνος με το άρθρο αυτό εφόσον δικαιολογείται από θεμιτό λόγο ή από επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος και, σε μια τέτοια περίπτωση, αν εξασφαλίζει την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, δεν υπερβαίνει το αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού μέτρο και συνάδει με τα θεμελιώδη δικαιώματα [36], πράγμα το οποίο πρέπει να εξεταστεί στην υπό κρίση υπόθεση.

79. Στη συνέχεια, παραθέτω συναφώς ορισμένες διευκρινίσεις όσον αφορά την πλήρωση των προϋποθέσεων αυτών στο πλαίσιο της διαφοράς της κύριας δίκης, δεδομένου ότι εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να προβεί στον αναγκαίο σχετικό έλεγχο.

2. Η δικαιολόγηση του περιορισμού

80. Από το γράμμα του άρθρου 65, παράγραφος 1, στοιχείο β', ΣΛΕΕ [37] καθώς και από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι η ανάγκη αποτροπής της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής συνιστά θεμιτό λόγο που μπορεί να δικαιολογήσει περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων.

[35] Βλ. κανονισμό (ΕΕ) 260/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14ης Μαρτίου 2012, σχετικά με την καθιέρωση τεχνικών απαιτήσεων και επιχειρηματικών κανόνων για τις μεταφορές πίστωσης και τις άμεσες χρεώσεις σε ευρώ και με την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 924/2009 (ΕΕ 2012, L 94, σ. 22), όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 248/2014, της 26ης Φεβρουαρίου 2014 (ΕΕ 2014, L 84, σ. 1). Όπως επισήμανε το Δικαστήριο στην απόφαση της 5ης Σεπτεμβρίου 2019, Verein für Konsumenteninformation (C-28/18, EU:C:2019:673, σκέψη 18), ο ΕΧΠΕ αποσκοπούσε στην ανάπτυξη κοινών υπηρεσιών πληρωμών εντός της Ένωσης για τις πληρωμές σε ευρώ, οι οποίες θα αντικαθιστούσαν τις υφιστάμενες εθνικές υπηρεσίες πληρωμών.

[36] Βλ. απόφαση της 26ης Φεβρουαρίου 2019, X (Εγκατεστημένες σε τρίτες χώρες ενδιάμεσες εταιρίες) (C-135/17, EU:C:2019:136, σκέψη 70 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). Βλ., επίσης, απόφαση της 8ης Μαΐου 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, σκέψη 64 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[37] Το άρθρο 65, παράγραφος 1, στοιχείο β', ΣΛΕΕ ορίζει ότι το άρθρο 63 ΣΛΕΕ δεν θίγει το δικαίωμα των κρατών μελών «να λαμβάνουν όλα τα απαραίτητα μέτρα για την αποφυγή παραβάσεων των εθνικών νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων, ιδίως στον τομέα της φορολογίας ή της προληπτικής εποπτείας των πιστωτικών ιδρυμάτων, ή να προβλέπουν διαδικασίες δήλωσης των κινήσεων κεφαλαίων για λόγους διοικητικής ή στατιστικής ενημέρωσης, ή να λαμβάνουν μέτρα υπαγορευμένα από λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας».

81. Με την απόφαση της 30ής Απριλίου 2020, Société Générale [38], το Δικαστήριο έκρινε ότι η ανάγκη διασφαλίσεως της αποτελεσματικής εισπράξεως του φόρου συνιστά θεμιτό σκοπό δυνάμενο να δικαιολογήσει περιορισμό των θεμελιωδών ελευθεριών. Κατά το Δικαστήριο, επιτρέπεται επομένως σε κράτος μέλος να λαμβάνει μέτρα που καθιστούν δυνατό τον κατά τρόπο σαφή και ακριβή έλεγχο του ύψους του οφειλόμενου φόρου, υπό την επιφύλαξη, πάντως, ότι τα μέτρα αυτά είναι κατάλληλα για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και δεν υπερβαίνουν το αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού αυτού όριο [39].

82. Με την απόφαση της 26ης Φεβρουαρίου 2019, X (Εγκατεστημένες σε τρίτες χώρες ενδιάμεσες εταιρίες) [40], το Δικαστήριο έκρινε επίσης ότι εθνικό μέτρο το οποίο περιορίζει την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων μπορεί να δικαιολογείται από την ανάγκη αποτροπής της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής στην περίπτωση που αφορά ειδικώς αμιγώς τεχνητές μεθοδεύσεις, οι οποίες δεν έχουν πραγματική οικονομική υπόσταση και έχουν δημιουργηθεί με σκοπό την αποφυγή του φόρου που θα βάρυνε κανονικά τα κέρδη που προκύπτουν από δραστηριότητες ασκούμενες στην ημεδαπή [41].

83. Εν προκειμένω, οι διατάξεις του άρθρου 3 του ZOPB πρέπει να καθιστούν δυνατή την καταπολέμηση της παραοικονομίας διασφαλίζοντας, μέσω της ιχνηλασιμότητας των χρηματοοικονομικών πράξεων, την είσπραξη του φόρου και των εισφορών κοινωνικής ασφαλίσεως. Όπως εξηγεί η Βουλγαρική Κυβέρνηση και καθίσταται σαφές με τις παρατηρήσεις της [42], η νομοθεσία αυτή αποσκοπεί, ιδίως, στην καταπολέμηση των πρακτικών φοροαποφυγής περιορίζοντας τις περιπτώσεις στις οποίες δεν καταχωρίζονται στα λογιστικά έγγραφα σημαντικά ποσά, γεγονός το οποίο έχει ως συνέπεια τα ποσά αυτά να εκφεύγουν από τη φορολόγηση εισοδήματος φυσικών προσώπων και τον φόρο εταιριών, καθώς και από την καταβολή των υποχρεωτικών εισφορών κοινωνικής ασφαλίσεως. Η Βουλγαρική Κυβέρνηση αναφέρεται στις περιπτώσεις στις οποίες οι οικονομικές καταστάσεις εταιρίας παραποιούνται με σκοπό να εξαπατήσουν τις υπηρεσίες της Εθνικής Υπηρεσίας Δημόσιων Εσόδων ή ακόμη στις περιπτώσεις στις οποίες οι αμοιβές μειώνονται τεχνητά ενόψει της δηλώσεώς τους στους οργανισμούς που είναι επιφορτισμένοι με την είσπραξη των εισφορών κοινωνικής ασφαλίσεως. Επιβάλλοντας την υποχρέωση διανομής μερισμάτων μέσω τραπεζικού εμβάσματος ή καταθέσεως σε λογαριασμό πληρωμών αποφεύγεται η «συγκεκαλυμμένη» διανομή μερισμάτων και, κατ' αυτόν τον τρόπο, διασφαλίζεται ότι τα μερίσματα αυτά φορολογούνται στο αρμόδιο κράτος μόνον άπαξ.

84. Λαμβανομένων υπόψη των στοιχείων αυτών, φρονώ ότι η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης νομοθεσία μπορεί να δικαιολογηθεί από θεμιτό λόγο αντλούμενο από την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής.

85. Στο σημείο αυτό, πρέπει να εξεταστεί αν η νομοθεσία αυτή είναι κατάλληλη να διασφαλίσει την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και αν υπερβαίνει το αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού αυτού όριο.

38 C-565/18 (EU:C:2020:318).

39 Βλ. απόφαση της 30ής Απριλίου 2020, Société Générale (C-565/18, EU:C:2020:318, σκέψη 38 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). Βλ., επίσης, απόφαση της 23ης Φεβρουαρίου 1995, Bordessa κ.λπ. (C-358/93 και C-416/93, EU:C:1995:54, σκέψεις 19 έως 21).

40 C-135/17 (EU:C:2019:136).

41 Βλ. απόφαση της 26ης Φεβρουαρίου 2019, X (Εγκατεστημένες σε τρίτες χώρες ενδιάμεσες εταιρίες) (C-135/17, EU:C:2019:136, σκέψη 73 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

42 Το σκεπτικό που παραθέτει η Βουλγαρική Κυβέρνηση στα σημεία 53 επ. των παρατηρήσεών της είναι πανομοιότυπο με το σκεπτικό που παρέθεσε ενώπιον της ΕΚΤ στο αίτημά της για τη διατύπωση γνώμης (βλ. υποσημείωση 5 των παρουσών προτάσεων).

3. Η καταλληλόλητα της επίμαχης στην κύρια δίκη εθνικής νομοθεσίας προς επίτευξη των επιδιωκόμενων σκοπών

86. Υπενθυμίζω ότι, σύμφωνα με πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, εθνική νομοθεσία είναι πρόσφορη προς διασφάλιση της επιτεύξεως του προβαλλόμενου σκοπού μόνον αν αποσκοπεί πράγματι στην επίτευξή του με συνοχή και συστηματικότητα [43].

87. Μολονότι, επί του παρόντος, δεν υπάρχει συναίνεση ως προς το αν οι περιορισμοί στις πληρωμές με μετρητά έχουν πραγματικό αντίκτυπο στο μέγεθος της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής [44], εντούτοις υπογραμμίζω ότι το ζήτημα στη συγκεκριμένη περίπτωση δεν είναι το αν η βουλγαρική νομοθεσία καθιστά δυνατή την εξάλειψη των φαινομένων αυτών, δεδομένου ότι η προέλευση και η φύση τους είναι πολυδιάστατες, αλλά το να εκτιμηθεί η καταλληλόλητα της νομοθεσίας αυτής για την καταπολέμηση τους. Εκτιμώ ότι από πολλά στοιχεία αποδεικνύεται ότι η επίμαχη νομοθεσία θεσπίστηκε για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής με συνοχή και συστηματικότητα, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου.

88. Όσον αφορά, πρώτον, το πεδίο εφαρμογής της νομοθεσίας αυτής, αυτό επιτρέπει τον εντοπισμό και, αν απαιτείται, την επιβολή κυρώσεων στις φορολογικές απάτες κατά τον ευρύτερο δυνατό τρόπο. Υπενθυμίζω ότι, με την επιφύλαξη των εξαιρέσεων του άρθρου 2 του ZOPB, η εν λόγω νομοθεσία εφαρμόζεται ομοιόμορφα στο σύνολο των προσώπων και των επιχειρήσεων που πραγματοποιούν πληρωμή στην ημεδαπή, το ποσό της οποίας είναι ίσο ή μεγαλύτερο από το όριο των 10 000 BGN (5 113 ευρώ). Επομένως, όλοι οι οικονομικοί φορείς και οικονομικοί τομείς υπέχουν τις ίδιες υποχρεώσεις, ανεξάρτητα από τη φύση και το αντικείμενο της συναλλαγής με την οποία συνδέεται η πληρωμή.

89. Επισημαίνω, επιπλέον, ότι το ανώτατο όριο των 10 000 BGN (5 113 ευρώ) ισχύει είτε η συναλλαγή διενεργείται με μια μόνη πράξη είτε με περισσότερες πράξεις που συνδέονται μεταξύ τους, γεγονός που καθιστά δυνατό τον εντοπισμό των πράξεων εκείνων που αποσκοπούν στην καταστρατήγηση της εφαρμοστέας νομοθεσίας με την υποδιαίρεση της καταβολής του οφειλόμενου ποσού όσες φορές τούτο είναι αναγκαίο ώστε αυτή να μην εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του ZOPB. Υπενθυμίζω ότι, στο πλαίσιο της υποθέσεως της κύριας δίκης, η Ecotex προέβη στη διανομή μερισμάτων της επιχειρήσεως συνολικού ποσού 100 000 BGN (51 130 ευρώ), εκ των οποίων το ποσό των 95 000 BGN (περίπου 48 573,50 ευρώ) καταβλήθηκε σε μετρητά, και συγκεκριμένα σε εννέα δόσεις των 10 000 BGN (5 113 ευρώ) και μία δόση των 5 000 BGN (2 556,50 ευρώ).

[43] Βλ. αποφάσεις της 25ης Απριλίου 2013, Jyske Bank Gibraltar (C-212/11, EU:C:2013:270, σκέψη 66 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία), και της 19ης Δεκεμβρίου 2018, Stanley International Betting και Stanleybet Malta (C-375/17, EU:C:2018:1026, σκέψη 51 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[44] Στην έκθεσή της σχετικά με τους περιορισμούς στις πληρωμές με μετρητά, η Επιτροπή εκθέτει ότι τέτοιοι περιορισμοί έχουν περιορισμένο μόνο αντίκτυπο για τη φορολογική απάτη (σημείο 5.2), στον βαθμό που, πρώτον, εξαρτάται από κοινωνικούς, οικονομικούς και πολιτικούς παράγοντες, δεύτερον, ένα σημαντικό μέρος της φορολογικής απάτης διενεργείται μέσω συναλλαγών χωρίς μετρητά, όπου η απάτη βασίζεται σε περίπλοκες νομικές δομές και δραστηριότητες που είναι συχνά πολυεθνικού χαρακτήρα και, τρίτον, ο περιορισμός των πληρωμών σε μετρητά δεν έχει κατ' ανάγκην αποτρεπτικό αποτέλεσμα. Αντιθέτως, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, με το ψήφισμά του της 26ης Μαρτίου 2019, σχετικά με το οικονομικό έγκλημα, τη φοροδιαφυγή και τη φοροαποφυγή [2018/2121/(INI), σημείο 13], αναγνώρισε ότι, «οι συναλλαγές σε μετρητά εξακολουθούν να αποτελούν πολύ υψηλό κίνδυνο όσον αφορά τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και τη φοροδιαφυγή, συμπεριλαμβανομένης της απάτης στον τομέα του [φόρου προστιθεμένης αξίας] ΦΠΑ, παρά τα οφέλη τους, όπως είναι η προσβασιμότητα και η ταχύτητα». Στη γνωμοδότησή της με θέματα «Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί των πληροφοριών που συνοδεύουν τις μεταφορές χρηματικών ποσών» και «Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την πρόληψη της χρησιμοποίησης του χρηματοπιστωτικού συστήματος για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας» (ΕΕ 2013, C 271, σ. 31, σημείο 4.3), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή είχε ήδη επισημάνει ότι τα μετρητά διευκολύνουν την παραοικονομία ενώ τα άλλα μέσα πληρωμών είναι διαφανέστερα από φορολογική και οικονομική άποψη, αλλά και λιγότερο δαπανηρά για το σύνολο της κοινωνίας, εύχρηστα, ασφαλή και καινοτόμα.

90. Όσον αφορά, δεύτερον, τους τρόπους πληρωμής που θεσπίζει η επίμαχη νομοθεσία για την καταβολή ποσού ύψους 10 000 BGN (5 113 ευρώ) ή άνω, οι τρόποι αυτοί εξασφαλίζουν πράγματι τον εντοπισμό των συναλλαγών και την εφαρμογή των φορολογικών κανόνων.

91. Συγκεκριμένα, ο Βούλγαρος νομοθέτης επιβάλλει τη χρήση μέσων πληρωμής που διασφαλίζουν την ιχνηλασιμότητα των χρηματοοικονομικών συναλλαγών [45].

92. Αφενός, το τραπεζικό έμβασμα και η κατάθεση σε λογαριασμό πληρωμών καθιστούν δυνατή την άρση της ανωνυμίας των χρηματοπιστωτικών συναλλαγών και τη διασφάλιση της ιχνηλασιμότητάς τους με σκοπό να καταχωριστούν και να φορολογηθούν από τις κρατικές φορολογικές αρχές, τούτο δε σε αντίθεση με τις πληρωμές με μετρητά που δεν καθιστούν δυνατό τον προσδιορισμό των παραμέτρων της συναλλαγής (μέρη, ποσό, αντικείμενο, ημερομηνία). Συναφώς, η Βουλγαρική Κυβέρνηση επισημαίνει ότι το τραπεζικό έμβασμα και η κατάθεση σε λογαριασμό πληρωμών ενθαρρύνονται από τον νόμο, διότι αποτελούν επαληθεύσιμα μέσα πληρωμής τα οποία μπορούν να εντοπιστούν και να εξεταστούν στο πλαίσιο φορολογικών ελέγχων, χωρίς να εμποδίζουν ούτε να καθυστερούν την πραγματοποίηση της πράξεως πληρωμής, λαμβανομένης υπόψη της ταχύτητας και της ευκολίας των συναλλαγών που πραγματοποιούνται μέσω του βουλγαρικού τραπεζικού συστήματος.

93. Αφετέρου, μολονότι ο Βούλγαρος νομοθέτης απέκλεισε από τον μηχανισμό που θέσπισε άλλα μέσα πληρωμών, όπως, παραδείγματος χάριν, τις πληρωμές με επιταγή και τραπεζική κάρτα, εντούτοις η επιλογή αυτή μπορεί να δικαιολογείται λόγω του ότι μέσω αυτών των δύο τρόπων πληρωμής διαπράττεται πολύ μεγάλο ποσοστό απάτης [46].

94. Στο πλαίσιο αυτό, ο μηχανισμός που έχει θεσπιστεί με την επίμαχη νομοθεσία φαίνεται να συμβάλλει στην καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής.

95. Ωστόσο, η νομοθεσία αυτή μπορεί όντως να επιτύχει τον σκοπό αυτό μόνο στο μέτρο που μπορούν να τηρηθούν οι απαιτήσεις που θέτει.

96. Όμως, η απαγόρευση των πληρωμών με μετρητά και η επιβολή υποχρεώσεως να χρησιμοποιείται για τις πληρωμές έμβασμα ή κατάθεση σε λογαριασμό πληρωμών με σκοπό την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής προϋποθέτει ότι οι ιδιώτες έχουν ή μπορούν να έχουν τραπεζικό λογαριασμό [47]. Επιβάλλεται η διαπίστωση ότι σε ορισμένα πρόσωπα αποκλείεται η εκ μέρους τράπεζας προσφορά της δυνατότητας αυτής ή κάποια πρόσωπα

[45] Βλ., συναφώς, διατάξεις που θέσπισε ο νομοθέτης της Ένωσης στο πλαίσιο του κανονισμού (ΕΕ) 2015/847 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Μαΐου 2015, περί στοιχείων που συνοδεύουν τις μεταφορές χρηματικών ποσών και περί κατάργησης του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1781/2006 (ΕΕ 2015, L 141, σ. 1). Στη Γαλλία, σύμφωνα με την ετήσια έκθεση του 2018 του παρατηρητηρίου για την ασφάλεια των μέσων πληρωμής της Τράπεζας της Γαλλίας (διαθέσιμη στην ακόλουθη διαδικτυακή διεύθυνση: https://www.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/819172_osmp2018_web_3.pdf), το έμβασμα εξακολουθεί να αποτελεί το λογιστικό μέσο πληρωμής μέσω του οποίου διαπράττονται οι λιγότερες απάτες, μολονότι μέσω εμβασμάτων μεταφέρονται σημαντικά ποσά (σ. 35).

[46] Σύμφωνα με την ετήσια έκθεση του 2018 του παρατηρητηρίου για την ασφάλεια των μέσων πληρωμής της Τράπεζας της Γαλλίας (βλ. προηγούμενη υποσημείωση), η επιταγή αποτελεί το πρώτο μέσο πληρωμής μέσω του οποίου διαπράττονται οι περισσότερες απάτες και ακολουθεί η κάρτα πληρωμής, η οποία ωστόσο χρησιμοποιείται πολύ λιγότερο (σ. 33, καθώς και σ. 19 και 48).

[47] Κάθε νομίμως συσταθείσα επιχείρηση διαθέτει, κατ' αρχήν, τραπεζικό λογαριασμό. Συγκεκριμένα, πρόκειται για υποχρέωση με σκοπό την εγγραφή στα εμπορικά μητρώα και για τον ΦΠΑ.

αρνούνται την προσφορά αυτή [48]. Επί του ζητήματος αυτού, δεν μπορώ παρά να συμφωνήσω με τις παρατηρήσεις του γενικού εισαγγελέα G. Pitruzzella στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις Dietrich και Häring [49]. Ο γενικός εισαγγελέας G. Pitruzzella, αφού επισήμανε ότι η οδηγία 2014/92 [50] αναγνώρισε ότι οιοσδήποτε νόμιμα διαμένων στην Ευρωπαϊκή Ένωση δικαιούται να ανοίξει λογαριασμό πληρωμών με βασικά χαρακτηριστικά εντός οποιασδήποτε χώρας της Ένωσης (λογαριασμός ο οποίος πρέπει να περιλαμβάνει την υπηρεσία εκτελέσεως πράξεων πληρωμής, όπως μεταφορές πιστώσεων ή εντολών άμεσης χρέωσης εντός της Ένωσης) και ότι η οδηγία αυτή αποσκοπεί στο να ενθαρρυνθούν οι ευάλωτοι καταναλωτές «χωρίς τράπεζα» να συμμετάσχουν στην αγορά των λιανικών τραπεζικών υπηρεσιών, παραπέμπει στα πρόσφατα στοιχεία τα οποία αποδεικνύουν ότι ο αριθμός των ατόμων που εξακολουθούν να μην έχουν πρόσβαση σε βασικές χρηματοοικονομικές υπηρεσίες στην Ένωση και στη ζώνη του ευρώ, μολονότι παραμένει μικρός, δεν είναι αμελητέος.

97. Υπό τις συνθήκες αυτές, θεωρώ ότι είναι σημαντικό να ελέγξει το αιτούν δικαστήριο αν η επίμαχη στην κύρια δίκη νομοθεσία συνοδεύεται από μέτρα που λαμβάνουν υπόψη την ένταξη των ιδιωτών στο τραπεζικό σύστημα. Σύμφωνα με την αιτιολογική σκέψη 46 και το άρθρο 18, παράγραφος 4, της οδηγίας 2014/92, η οδηγία αυτή πρέπει, μεταξύ άλλων, να διασφαλίζει ότι τα ευάλωτα πρόσωπα «χωρίς τράπεζα» έχουν τη δυνατότητα πρόσβασης σε λογαριασμό πληρωμών με βασικά χαρακτηριστικά, υπό ευνοϊκότερους όρους από εκείνους που ισχύουν για άλλους καταναλωτές, παραδείγματος χάριν, δωρεάν [51]. Τούτο είναι ακόμη πιο σημαντικό καθόσον μάλιστα η κύρωση που επιβάλλεται σε περίπτωση παραβάσεως του άρθρου 3 του ZOPB είναι αυστηρή.

98. Επίσης, τούτο σημαίνει ότι στη νομοθεσία αυτή προβλέπεται κάποια ευελιξία. Μολονότι επισημαίνω ότι, στο άρθρο 2 του ZOPB, ο Βούλγαρος νομοθέτης προβλέπει εξαίρεση υπέρ των «προσώπων που στερούνται εν όλω ή εν μέρει δικαιοπρακτική ικανότητα», εντούτοις φρονώ ότι πρέπει επίσης να εξακριβωθεί αν υφίστανται ειδικά μέτρα ή μέτρα εισάγοντα παρεκκλίσεις που θα μπορούσαν να επικαλεστούν τα πρόσωπα τα οποία, για θεμιτούς λόγους διαφορετικούς από τον μνημονευθέντα, αντλούμενους, παραδείγματος χάριν, από την επισφαλή κατάστασή τους ή το καθεστώς τους (όπως οι αιτούντες διεθνή προστασία), δεν έχουν τη δυνατότητα να προβούν σε έμβασμα ή σε κατάθεση σε λογαριασμό πληρωμών. Θεωρώ ότι, υπό τις συνθήκες αυτές, εφόσον εξετάζονται κατά περίπτωση, μπορεί να εξασφαλιστεί η ιχνηλασιμότητα πληρωμής σε μετρητά εντοπίζοντας το ποσό, την αιτία της συναλλαγής και τα μέρη που αφορά (παραδείγματος χάριν, απαιτώντας απόδειξη ταυτότητας).

[48] Βλ., συναφώς, οδηγία 2014/92/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Ιουλίου 2014, για τη συγκρισιμότητα των τελών που συνδέονται με λογαριασμούς πληρωμών, την αλλαγή λογαριασμού πληρωμών και την πρόσβαση σε λογαριασμούς πληρωμών με βασικά χαρακτηριστικά (ΕΕ 2014, L 257, σ. 214), στην οποία ο νομοθέτης της Ένωσης υπογραμμίζει ότι ορισμένοι καταναλωτές δεν ανοίγουν λογαριασμούς πληρωμών, είτε εξαιτίας απόρριψης των σχετικών αιτημάτων τους είτε εξαιτίας της προσφοράς ακατάλληλων προϊόντων (αιτιολογική σκέψη 7). Βλ., επίσης, ως παράδειγμα στη Γαλλία, την ετήσια έκθεση του 2019 του παρατηρητηρίου για την ένταξη στο τραπεζικό σύστημα της Τράπεζας της Γαλλίας, διαθέσιμη στην ακόλουθη διαδικτυακή διεύθυνση: https://publications.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/oibwebvf.pdf («Η πρόσβαση στον λογαριασμό και σε προσαρμοσμένες τραπεζικές υπηρεσίες», σ. 9).

[49] C-422/19 και C-423/19 (EU:C:2020:756, ιδίως, σκέψεις 136 έως 138).

[50] Βλ., ιδίως, άρθρο 2, παράγραφος 2, άρθρο 16, και αιτιολογικές σκέψεις 9, 46 και 48 της οδηγίας αυτής.

[51] Δυνάμει του άρθρου 18, παράγραφος 4, της οδηγίας αυτής, τα κράτη μέλη μπορούν να απαιτούν από τα πιστωτικά ιδρύματα να εφαρμόζουν διαφορετικά συστήματα τιμολόγησης ανάλογα με το επίπεδο ένταξης του καταναλωτή στο τραπεζικό σύστημα, που να επιτρέπουν, ιδίως, ευνοϊκότερους όρους για τους ευάλωτους καταναλωτές που δεν χρησιμοποιούν τραπεζικές υπηρεσίες. Στην αιτιολογική σκέψη 46 της εν λόγω οδηγίας, ο νομοθέτης της Ένωσης διευκρινίζει ότι «[π]ροκειμένου να διασφαλιστεί η διαθεσιμότητα λογαριασμών πληρωμών με βασικά χαρακτηριστικά στο ευρύτερο δυνατό φάσμα καταναλωτών, οι λογαριασμοί αυτοί θα πρέπει να προσφέρονται δωρεάν ή έναντι καταβολής εύλογου τέλους. Προκειμένου να ενθαρρυνθούν οι ευάλωτοι καταναλωτές χωρίς τράπεζα να συμμετάσχουν στην αγορά των λιανικών τραπεζικών υπηρεσιών, τα κράτη μέλη θα πρέπει να μπορούν να προβλέπουν ότι οι λογαριασμοί πληρωμών με βασικά χαρακτηριστικά προσφέρονται σε αυτούς τους καταναλωτές με ιδιαιτέρως ευνοϊκούς όρους, για παράδειγμα δωρεάν».

99. Τέλος, τρίτον, όσον αφορά το σύστημα κυρώσεων που προβλέπει το άρθρο 5 του ZOPB, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι με το σύστημα αυτό επιδιώκεται να τιμωρηθεί, με ιδιαιτέρως αυστηρό πρόστιμο, η παράβαση της σχετικής με τον περιορισμό των πληρωμών σε μετρητά ρυθμίσεως του άρθρου 3 του ZOPB. Από τα στοιχεία που προσκόμισε το αιτούν δικαστήριο προκύπτει εξάλλου ότι το πρόστιμο που επιβλήθηκε αποτελεί διοικητική κύρωση ποινικού χαρακτήρα [52]. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι το εν λόγω σύστημα κυρώσεων θεσπίστηκε για την καταπολέμηση, μέσω της πρόληψης και της αποτροπής, των κινδύνων εκ της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής. Υπογραμμίζω ότι, με την απόφαση της 19ης Ιουλίου 2012, Rēdlihs [53], το Δικαστήριο έκρινε ότι τα κράτη μέλη έχουν το δικαίωμα να προβλέπουν με τις αντίστοιχες εθνικές νομοθεσίες τους τις κατάλληλες κυρώσεις σε περίπτωση μη συμμορφώσεως προς την υποχρέωση εγγραφής στο μητρώο υποκείμενων στον ΦΠΑ, τούτο δε προκειμένου να διασφαλιστεί η ορθή είσπραξη του φόρου και η πάταξη της φοροδιαφυγής [54].

100. Υπό τις συνθήκες αυτές, και υπό την επιφύλαξη των εξακριβώσεων στις οποίες οφείλει να προβεί το αιτούν δικαστήριο, φρονώ ότι εθνική νομοθεσία όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, η οποία απαγορεύει τις πληρωμές σε μετρητά υπέρ πληρωμών με έμβασμα ή με κατάθεση σε λογαριασμό πληρωμών, όταν το ποσό είναι ύψους 10 000 BGN (5 113 ευρώ) ή άνω, και τιμωρεί την παράβαση της απαγορεύσεως αυτής, φαίνεται να είναι κατάλληλο μέτρο για την επίτευξη, με αποτελεσματικό και συνεκτικό τρόπο, του επιδιωκόμενου από τη νομοθεσία αυτή σκοπού.

4. Η αναλογικότητα της επίμαχης στην κύρια δίκη νομοθεσίας

101. Στο σημείο αυτό, πρέπει να εξεταστεί αν η επίμαχη νομοθεσία υπερβαίνει το αναγκαίο για την επίτευξη των επιδιωκόμενων σκοπών όριο.

102. Συγκεκριμένα, σε περίπτωση που μια εθνική ρύθμιση είναι ικανή να περιορίσει μία ή περισσότερες από τις θεμελιώδεις ελευθερίες που κατοχυρώνονται με τη Συνθήκη και το κράτος μέλος επικαλείται, προς δικαιολόγηση του περιορισμού αυτού, επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος, η επίμαχη εθνική ρύθμιση μπορεί, σύμφωνα με το Δικαστήριο, να εμπίπτει στις προβλεπόμενες εξαιρέσεις μόνον εφόσον είναι σύμφωνη με τα θεμελιώδη δικαιώματα, των οποίων τον σεβασμό διασφαλίζει το Δικαστήριο, μεταξύ δε αυτών περιλαμβάνεται και η αρχή της αναλογικότητας [55].

103. Κατά τη γνώμη μου, η εξέταση αυτή προϋποθέτει ανάλυση της αναλογικότητας, αφενός, του μέτρου το οποίο αποσκοπεί στην επιβολή υποχρεώσεως στους ιδιώτες και στις επιχειρήσεις να διαθέτουν τραπεζικό λογαριασμό και, αφετέρου, του συστήματος κυρώσεων που προβλέπει το άρθρο 5 του ZOPB.

[52] Βλ., συναφώς, απόφαση της 20ής Μαρτίου 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, σκέψη 31).

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

[54] Βλ. απόφαση της 19ης Ιουλίου 2012, Rēdlihs (C-263/11, EU:C:2012:497, σκέψη 45).

[55] Βλ. απόφαση της 8ης Μαΐου 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, σκέψη 64 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

α) Η αναλογικότητα της απαιτήσεως σχετικά με την κατοχή τραπεζικού λογαριασμού

104. Όπως επισήμανα, η τήρηση των απαιτήσεων του άρθρου 3 του ZOPB συνεπάγεται, μεταξύ άλλων, ότι οι ιδιώτες έχουν ή μπορούν να έχουν τραπεζικό λογαριασμό προκειμένου να προβούν σε έμβασμα ή κατάθεση σε λογαριασμό πληρωμών ποσού ύψους 10 000 BGN (5 113 ευρώ) ή άνω [56].

105. Πρώτον, φρονώ ότι η αναλογικότητα της απαιτήσεως αυτής πρέπει να εξεταστεί λαμβάνοντας υπόψη την ένταξη στο τραπεζικό σύστημα και την ύπαρξη των μέτρων για τα οποία γίνεται λόγος στα σημεία 97 και 98 των παρουσών προτάσεων.

106. Δεύτερον, είμαι της γνώμης ότι η αναλογικότητα της απαιτήσεως αυτής πρέπει να εξεταστεί λαμβανομένου υπόψη του ορίου των 10 000 BGN (5 113 ευρώ) που προβλέπεται στο άρθρο 3, παράγραφος 1, σημείο 1, του ZOPB.

107. Εκτιμώ ότι το όριο αυτό δεν είναι υπερβολικά χαμηλό, καθόσον δεν οδηγεί σε μια κατάσταση όπου μπορεί να προβληθεί στους ιδιώτες άρνηση πληρωμής κατά την αγορά προϊόντων πρώτης ανάγκης ή τρεχόντων προϊόντων. Τούτο θα μπορούσε να συμβεί αν η Δημοκρατία της Βουλγαρίας είχε αποφασίσει να μειώσει το όριο αυτό σε 1 000 BGN (511,30 ευρώ), σύμφωνα με το νομοσχέδιο που υπέβαλε στην ΕΚΤ, στις 27 Ιουνίου 2017, για τη διατύπωση γνώμης [57].

108. Το όριο των 10 000 BGN (5 113 ευρώ) επιτρέπει στα πρόσωπα για τα οποία αποκλείεται η εκ μέρους τράπεζας προσφορά ή στα πλέον ευάλωτα άτομα τα οποία δεν έχουν πρόσβαση στις βασικές χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες να πληρώνουν με μετρητά για τις τρέχουσες αγορές τους, αλλά και για πλέον δαπανηρές παροχές, χωρίς να είναι υποχρεωμένα να διαθέτουν τραπεζικό λογαριασμό και χωρίς να διατρέχουν τον κίνδυνο να τους επιβληθεί ιδιαίτερα υψηλό πρόστιμο.

109. Λαμβανομένων υπόψη των στοιχείων αυτών, και υπό την επιφύλαξη και πάλι των εξακριβώσεων στις οποίες οφείλει να προβεί το αιτούν δικαστήριο σχετικά με την ύπαρξη των μέτρων για τα οποία γίνεται λόγος στα σημεία 97 και 98 των παρουσών προτάσεων, φρονώ ότι η υποχρέωση που προκύπτει από την επίμαχη νομοθεσία για τη διατήρηση τραπεζικού λογαριασμού με σκοπό πληρωμές ύψους 10 000 BGN (5 113 ευρώ) ή άνω δεν είναι δυσανάλογη.

110. Το συμπέρασμα είναι, αντιθέτως, διαφορετικό όσον αφορά την αναλογικότητα του συστήματος κυρώσεων που προβλέπει το άρθρο 5 του ZOPB.

β) Η αναλογικότητα του καθεστώτος των προβλεπόμενων στο άρθρο 5 του ZOPB κυρώσεων

111. Το αιτούν δικαστήριο αναφέρεται ρητώς στο ζήτημα της αναλογικότητας του καθεστώτος των προβλεπόμενων στο άρθρο 5 του ZOPB κυρώσεων στο πλαίσιο του πρώτου σκέλους του τρίτου προδικαστικού ερωτήματος (υπό το στοιχείο α').

112. Συγκεκριμένα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί αν η απαίτηση αναλογικότητας των ποινών που μνημονεύεται στο άρθρο 49, παράγραφος 3, του Χάρτη έχει την έννοια ότι αντιτίθεται σε εθνική νομοθεσία, όπως η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης, η οποία προβλέπει, για παραβάσεις διατάξεων που προβλέπουν περιορισμό πληρωμών με μετρητά,

[56] Όπως προανέφερα, κάθε νομίμως συσταθείσα επιχείρηση διαθέτει, κατ' αρχήν, τραπεζικό λογαριασμό, δεδομένου ότι πρόκειται για υποχρέωση με σκοπό την εγγραφή στα εμπορικά μητρώα και για τον ΦΠΑ.

[57] Βλ. υποσημείωση 5 των παρουσών προτάσεων. Η ΕΚΤ θεώρησε αυτή τη μείωση του ορίου δυσανάλογη, λαμβανομένου υπόψη του δυνητικώς αρνητικού αντίκτυπου στο σύστημα πληρωμών με μετρητά (σημείο 2.11 της εν λόγω γνώμης).

καθεστώς κυρώσεων στο πλαίσιο του οποίου η εθνική αρχή που είναι αρμόδια να επιβάλει κυρώσεις για τη διάπραξη της παραβάσεως δεν δύναται να λάβει υπόψη τις συγκεκριμένες περιστάσεις της υποθέσεως, καθόσον το πρόστιμο εκφράζεται σε ποσοστό επί του συνολικού ποσού της πληρωμής που καταβλήθηκε κατά παράβαση των εν λόγω διατάξεων.

1) Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

113. Όπως και η Επιτροπή, θεωρώ ότι οι διατάξεις του άρθρου 51, παράγραφος 1, του Χάρτη δεν αντιτίθενται στην εκ μέρους του Δικαστηρίου αξιολόγηση του επίμαχου καθεστώτος κυρώσεων σε συνάρτηση, ιδίως, με το άρθρο 49, παράγραφος 3, του Χάρτη.

114. Μολονότι δεν υπάρχει αμφιβολία ότι η επίμαχη στην κύρια δίκη εθνική νομοθεσία δεν εμπίπτει σε εναρμονισμένο από το δίκαιο της Ένωσης τομέα, εντούτοις, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, τα θεμελιώδη δικαιώματα που κατοχυρώνονται στον Χάρτη έχουν εφαρμογή σε όλες τις καταστάσεις που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης και απαιτείται σεβασμός των δικαιωμάτων αυτών στην περίπτωση εθνικής ρυθμίσεως που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του εν λόγω δικαίου[58]. Έτσι, όπως ήδη επισήμανα, όταν μια εθνική ρύθμιση είναι ικανή να περιορίσει μία ή περισσότερες από τις θεμελιώδεις ελευθερίες που κατοχυρώνονται με τη Συνθήκη και το κράτος μέλος επικαλείται, προς δικαιολόγηση του περιορισμού αυτού, επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος, η επίμαχη εθνική ρύθμιση, κατά το Δικαστήριο, μπορεί να εμπίπτει στις προβλεπόμενες εξαιρέσεις μόνον εφόσον είναι σύμφωνη με τα θεμελιώδη δικαιώματα, των οποίων τον σεβασμό διασφαλίζει το Δικαστήριο[59]. Από τη συλλογιστική που εξέθεσα στα σημεία 63 έως 78 των παρουσών προτάσεων προκύπτει ότι η επίμαχη στη κύρια δίκη νομοθεσία αποτελεί περιορισμό στην ελευθερία κινήσεως των κεφαλαίων και των πληρωμών, κατά την έννοια του άρθρου 63 ΣΛΕΕ, ο οποίος μπορεί να δικαιολογηθεί από την ανάγκη καταπολέμησης της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής.

115. Επιπλέον, υπενθυμίζω ότι το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι ελλείψει εναρμονίσεως της νομοθεσίας της Ένωσης στον τομέα των κυρώσεων που επιβάλλονται σε περίπτωση μη τηρήσεως των προϋποθέσεων που προβλέπει καθεστώς το οποίο έχει θεσπιστεί με τη νομοθεσία αυτή, τα κράτη μέλη είναι αρμόδια να επιλέγουν τις κυρώσεις που θεωρούν κατάλληλες, υπό την προϋπόθεση ότι ασκούν την αρμοδιότητα αυτή τηρώντας το δίκαιο της Ένωσης και τις γενικές αρχές του[60]. Όμως, υπενθυμίζω επίσης ότι η αρχή της αναλογικότητας στην οποία παραπέμπει το αιτούν δικαστήριο αποτελεί όχι μόνο γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης[61], αλλά επίσης θεμελιώδες δικαίωμα το οποίο κατοχυρώνεται στο άρθρο 49, παράγραφος 3, του Χάρτη, όσον αφορά την αναλογικότητα των ποινών.

116. Επ' αυτού, φρονώ ότι κύρωση όπως η προβλεπόμενη στο άρθρο 5 του ZOPB μπορεί να εξεταστεί υπό το πρίσμα της αρχής της αναλογικότητας των ποινών που κατοχυρώνεται στο άρθρο 49, παράγραφος 3, του Χάρτη. Στο πλαίσιο αυτό, θα λάβω υπόψη τα τρία κριτήρια που το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι είναι λυσιτελή για την εκτίμηση του ποινικού χαρακτήρα της κυρώσεως, συγκεκριμένα τον νομικό χαρακτηρισμό της παραβάσεως κατά το εθνικό δίκαιο, την ίδια τη φύση της παραβάσεως και, τέλος, τον βαθμό αυστηρότητας της κυρώσεως η οποία ενδέχεται να επιβληθεί στον ενδιαφερόμενο[62].

58 Βλ. απόφαση της 8ης Μαΐου 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, σκέψη 63 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

59 Βλ. απόφαση της 8ης Μαΐου 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, σκέψη 64 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

60 Βλ. απόφαση της 2ας Ιουνίου 2016, Καπνοβιομηχανία Καρέλια (C-81/15, EU:C:2016:398, σκέψη 48 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

61 Βλ. απόφαση της 21ης Φεβρουαρίου 2008, Netto Supermarkt (C-271/06, EU:C:2008:105, σκέψη 18 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

62 Βλ., συναφώς, ανάλυση στην οποία προέβη το Δικαστήριο με την απόφαση της 20ής Μαρτίου 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, σκέψεις 26 έως 33).

117. Κατ' αρχάς, το πρόστιμο που επιβάλλεται στο πρόσωπο το οποίο παραβιάζει τις διατάξεις του άρθρου 3 του ZOPB αποτελεί διοικητική χρηματική κύρωση η οποία, κατά τη γνώμη μου, έχει σαφώς ποινικό χαρακτήρα. Από την απόφαση περί παραπομπής προκύπτει ότι η διοικητική χρηματική κύρωση επιβάλλεται στο πλαίσιο ποινικής διαδικασίας. Συγκεκριμένα, το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι η διαπίστωση της επίμαχης στην υπόθεση της κύριας δίκης διοικητικής παραβάσεως ήταν η αιτία για την έναρξη ποινικής διαδικασίας διοικητικού χαρακτήρα, το οποίο φαίνεται να επιβεβαιώνεται και από το γράμμα του άρθρου 63 του ZANN[63]. Επίσης, από τις οδηγίες εφαρμογής του ZOPB προκύπτει ότι η απόφαση περί επιβολής κυρώσεως είναι ποινική απόφαση. Ακολούθως, η επιβληθείσα κατ' εφαρμογήν του άρθρου 5 του ZOPB κύρωση δεν περιορίζεται στην αποκατάσταση της ζημίας που προκλήθηκε από την παράβαση. Μολονότι, όπως υπογραμμίζει η Βουλγαρική Κυβέρνηση με τις παρατηρήσεις της, επιδιώκει προληπτικό σκοπό, εντούτοις φρονώ ότι έχει επίσης ως σκοπό την καταστολή των παραβάσεων της μνημονευόμενης στο άρθρο 3 του ZOPB κατ' αρχήν απαγορεύσεως. Τέλος, τούτο μαρτυρεί η αυστηρότητα της. Πράγματι, επισημαίνεται ότι η επίμαχη στην κύρια δίκη διοικητική κύρωση είναι, σύμφωνα με το άρθρο 5 του ZOPB, πρόστιμο το οποίο ανέρχεται, αν ο παραβάτης είναι φυσικό πρόσωπο, στο 25 % του συνολικού ποσού της καταβληθείσας πληρωμής και, σε περίπτωση επαναλήψεως της παραβάσεως, στο 50 % του ποσού αυτού και, αν ο παραβάτης είναι νομικό πρόσωπο, στο 50 % του συνολικού ποσού της καταβληθείσας πληρωμής και, σε περίπτωση επαναλήψεως της παραβάσεως, στο 100 % του ποσού αυτού. Φρονώ ότι η κύρωση αυτή ενέχει αυξημένο, αν όχι πολύ αυξημένο, βαθμό αυστηρότητας, πράγμα που αποτελεί, κατά το Δικαστήριο, το χαρακτηριστικό γνώρισμα κυρώσεως ποινικού χαρακτήρα[64].

118. Συνεπώς, λαμβανομένων υπόψη των στοιχείων αυτών, εκτιμώ ότι το καθεστώς κυρώσεων που θεσπίζει το άρθρο 5 του ZOPB μπορεί να αξιολογηθεί υπό το πρίσμα της αρχής της αναλογικότητας που κατοχυρώνεται στο άρθρο 49, παράγραφος 3, του Χάρτη.

2) Εξέταση της αναλογικότητας του καθεστώτος κυρώσεων

119. Με την απόφαση της 31ης Μαΐου 2018, Zheng[65], σχετικά με κύρωση επιβληθείσα λόγω παραβάσεως των μηχανισμών ελέγχου των ρευστών διαθεσίμων που εισέρχονται στην Ευρωπαϊκή Ένωση ή εξέρχονται από αυτή, το Δικαστήριο έκρινε ότι η αρχή της αναλογικότητας διέπει όχι μόνον τον καθορισμό των συστατικών στοιχείων της παραβάσεως αλλά και τον ορισμό των κανόνων σχετικά με την αυστηρότητα των προστίμων και την εκτίμηση των στοιχείων που είναι δυνατόν να λαμβάνονται υπόψη για την επιμέτρηση των προστίμων[66].

120. Προκειμένου να εκτιμηθεί αν το επίμαχο σύστημα κυρώσεων συνάδει με την αρχή της αναλογικότητας, πρέπει να ληφθεί υπόψη ιδίως η φύση και η σοβαρότητα της παραβάσεως για την οποία προβλέπονται οι κυρώσεις αυτές, καθώς και ο τρόπος καθορισμού του ύψους της κυρώσεως.

63 Δυνάμει του άρθρου αυτού, το Rayonen sad (περιφερειακό δικαστήριο), εξετάζει, ως μονομελές, την υπόθεση επί της ουσίας και εκδίδει απόφαση με την οποία επικυρώνει, μεταρρυθμίζει ή ακυρώνει είτε την απόφαση επιβολής διοικητικής κυρώσεως είτε το ηλεκτρονικό πρακτικό. Κατά της αποφάσεως αυτής μπορεί να ασκηθεί αναίρεση ενώπιον του Administrativen sad (διοικητικού δικαστηρίου) για τους λόγους που προβλέπει ο κώδικας ποινικής δικονομίας και σύμφωνα με τις προβλεπόμενες στο κεφάλαιο 12 του κώδικα διοικητικής δικονομίας ρυθμίσεις.

64 Βλ. απόφαση της 20ής Μαρτίου 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, σκέψη 32).

65 C-190/17 (EU:C:2018:357).

66 Βλ. απόφαση της 31ης Μαΐου 2018, Zheng (C-190/17, EU:C:2018:357, σκέψη 40 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

121. Όσον αφορά, πρώτον, τη φύση και τη σοβαρότητα της παραβάσεως για την οποία προβλέπεται η κύρωση που επιβάλλεται κατ' εφαρμογήν του άρθρου 5 του ZOPB, σημειώνω ότι η κύρωση αυτή έχει ως αντικείμενο την επιβολή κυρώσεων μόνο για την παράβαση της σχετικής με τον περιορισμό των πληρωμών σε μετρητά νομοθεσίας, η οποία επιβάλλει τη χρήση εμβάσματος ή καταθέσεως σε λογαριασμό πληρωμών, όταν το καταβλητέο ποσό είναι ύψους 10 000 BGN (5 113 ευρώ) ή άνω. Από κανένα στοιχείο της δικογραφίας, ούτε από το γράμμα του άρθρου 5 του ZOPB, δεν προκύπτει ότι η κύρωση αυτή εξαρτάται από τη διαπίστωση της υπάρξεως φορολογικής απάτης. Επίσης, δεν προκύπτει ότι σκοπός της επίμαχης κυρώσεως είναι η διασφάλιση της εισπράξεως του φόρου ή των εισφορών κοινωνικής ασφαλίσεως από τον υπόχρεο αυτών. Ούτε από τα στοιχεία της δικογραφίας είναι δυνατόν να προσδιοριστεί αν οι αρμόδιες αρχές μπορούν να προβούν στην είσπραξη του οφειλόμενου φόρου και των οφειλόμενων εισφορών κοινωνικής ασφαλίσεως, ανεξαρτήτως της επιβολής της επίμαχης κυρώσεως.

122. Όσον αφορά, δεύτερον, τον τρόπο καθορισμού του ποσού της επίμαχης κυρώσεως, υπενθυμίζω ότι η κύρωση αυτή συνίσταται σε σταθερό ποσοστό το οποίο ανέρχεται, για τα φυσικά πρόσωπα, στο 25 % του συνολικού ποσού της πληρωμής που καταβλήθηκε κατά παράβαση του άρθρου 3 του ZOPB και, σε περίπτωση επαναλήψεως της παραβάσεως, στο 50 % του ποσού αυτού και, για τα νομικά πρόσωπα, στο 50 % του συνολικού ποσού της πληρωμής που καταβλήθηκε κατά παράβαση του άρθρου 3 του ZOPB και, σε περίπτωση επαναλήψεως της παραβάσεως, στο 100 % του ποσού αυτού.

123. Το ποσό της κυρώσεως φαίνεται να είναι εν προκειμένω το αποτέλεσμα ενός απλού υπολογισμού που έχει ως βάση το συνολικό ποσό της πληρωμής που καταβλήθηκε κατά παράβαση των κανόνων πληρωμής του άρθρου 3 του ZOPB, χωρίς να είναι, εξάλλου, δυνατό να ληφθούν υπόψη στοιχεία που μπορούν να επηρεάσουν την εκτίμηση της σοβαρότητας της παραβάσεως και των συγκεκριμένων περιστάσεων.

124. Πράγματι, από τις διευκρινίσεις του αιτούντος δικαστηρίου καθώς και από τις απαντήσεις που έδωσε η Βουλγαρική Κυβέρνηση στις ερωτήσεις του Δικαστηρίου προκύπτει ότι μόνο στο πλαίσιο της μνημονευόμενης στο άρθρο 28, στοιχείο a, του ZANN εκτιμήσεως του ήσσονος σημασίας χαρακτήρα της διαπραχθείσας παραβάσεως[67], η εθνική αρχή που είναι αρμόδια να επιβάλει κυρώσεις για τη διάπραξη της παραβάσεως και η δικαστική αρχή που επιλαμβάνεται προσφυγής κατά καταδικαστικής αποφάσεως μπορούν να λάβουν υπόψη όλα τα στοιχεία και τις περιστάσεις της συγκεκριμένης υποθέσεως που μνημονεύονται στο άρθρο 27, παράγραφοι 2 και 3, του ZANN[68].

125. Με άλλα λόγια, με εξαίρεση την περίπτωση κατά την οποία η διαπραχθείσα παράβαση είναι ήσσονος σημασίας, ο υπολογισμός του ποσού του προστίμου αποτελεί μια αμιγώς μηχανική ενέργεια που δεν παρέχει τη δυνατότητα ούτε στην εθνική αρχή που είναι αρμόδια να επιβάλει κυρώσεις για τη διάπραξη της παραβάσεως ούτε στη δικαστική αρχή, στο πλαίσιο του

[67] Υπενθυμίζω ότι, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 28, στοιχείο a, του ZANN, η εθνική αρχή που είναι αρμόδια να επιβάλει κυρώσεις για τη διάπραξη της παραβάσεως μπορεί να μην επιβάλει κύρωση σε περίπτωση που η παράβαση είναι ήσσονος σημασίας, αλλά μπορεί απλώς διατυπώσει μια προειδοποίηση.

[68] Από το γράμμα του άρθρου 27, παράγραφος 2, του ZANN, όπως διευκρινίζεται από το αιτούν δικαστήριο, προκύπτει ότι η εθνική αρχή που είναι αρμόδια να επιβάλει κυρώσεις για τη διάπραξη της παραβάσεως πρέπει να λάβει υπόψη την επικινδυνότητα της διαπραχθείσας πράξεως (φύση, σοβαρότητα και διάρκεια της παραβάσεως) και του δράστη, τη φύση της διαπραχθείσας παραβάσεως (εκ προθέσεως ή εξ αμελείας), τους λόγους για τους οποίους ο αυτουργός διέπραξε την πράξη αυτή, κάθε άλλη ελαφρυντική και επιβαρυντική περίσταση, καθώς και την περιουσιακή κατάσταση του αυτουργού. Στις διευκρινίσεις του, το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι η επίμαχη εθνική νομοθεσία δεν απαριθμεί εξαντλητικώς τις ελαφρυντικές και επιβαρυντικές περιστάσεις.

δικαστικού ελέγχου που ασκεί, να διαμορφώσει το ύψος του και να περιορίσει την αυστηρότητά του στο όριο που είναι απολύτως αναγκαίο σε συνάρτηση με τη σοβαρότητα της διαπραχθείσας παραβάσεως.

126. Υπενθυμίζω ότι η αρχή της αναλογικότητας απαιτεί την εξατομίκευση της κυρώσεως και, ειδικότερα, επιτάσσει την αξιολόγηση της καταλληλότητας του προστίμου υπό το πρίσμα του συνόλου των περιστάσεων της υποθέσεως. Η αρχή αυτή επιβάλλει όχι μόνον στον εθνικό νομοθέτη, αλλά και σε όλους τους μετέχοντες στη διαδικασία, την υποχρέωση να ενεργούν κατά τρόπο συνεπή προς την αρχή αυτή. Τούτο συνάγεται από την απόφαση της 20ής Μαρτίου 2018, Menci [69], με την οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι, μολονότι εθνική ρύθμιση φαίνεται, κατ' αρχήν, να δύναται να επιτύχει τον αναγκαίο συγκερασμό μεταξύ των διαφόρων εμπλεκόμενων συμφερόντων, πρέπει επίσης να εφαρμόζεται από τις εθνικές αρχές και τα εθνικά δικαστήρια κατά τρόπο ώστε η κύρωση που απορρέει, στη συγκεκριμένη περίπτωση και για το οικείο πρόσωπο, να μην είναι υπέρμετρη σε σχέση προς τη σοβαρότητα της διαπραχθείσας παραβάσεως [70].

127. Επομένως, η αρχή της αναλογικότητας του άρθρου 49, παράγραφος 3, του Χάρτη επιβάλλει την υποχρέωση, αφενός, στον εθνικό νομοθέτη, όταν θεσπίζει έναν κανόνα, να μην προβλέπει κυρώσεις για την παράβαση του κανόνα αυτού επιβάλλοντας δυσανάλογο πρόστιμο και, αφετέρου, στον εθνικό δικαστή, όταν επιλαμβάνεται προσφυγής κατά της καταδικαστικής αποφάσεως, να μην επιβάλλει ποινή δυσανάλογη προς τη διαπραχθείσα παράβαση.

128. Τέλος, φρονώ ότι πρόστιμο το οποίο αντιστοιχεί στο 100 % του ποσού που καταβλήθηκε κατά παράβαση των διατάξεων του άρθρου 3 του ZOPB είναι σαφώς υπερβολικό. Το πρόστιμο αυτό έχει δημευτικό αποτέλεσμα το οποίο υπερβαίνει κατά πολύ το μέτρο που θεωρώ αναγκαίο σχετικά με την επιβολή κυρώσεων για την παράβαση κανονιστικής ρυθμίσεως σχετικά με τον περιορισμό των πληρωμών με μετρητά, τούτο δε ανεξαρτήτως του αν η παράβαση αυτή συνιστά φοροδιαφυγή. Η κύρωση αυτή θα αρκούσε μάλιστα για να θέσει σε κίνδυνο τα οικονομικά μιας μικρής επιχειρήσεως. Με την απόφαση της 31ης Μαΐου 2018, Zheng [71], το Δικαστήριο έκρινε ότι, «ακόμη και αν ένα τέτοιο πρόστιμο επιμετράται κατά συνεκτίμηση ορισμένων επιβαρυντικών περιστάσεων, υπό την προϋπόθεση ότι αυτές τηρούν την αρχή της αναλογικότητας, το γεγονός ότι το μέγιστο ποσό του προστίμου αυτού μπορεί να ανέλθει στο διπλάσιο του μη δηλωθέντος ποσού ρευστών διαθεσίμων και ότι εν πάση περιπτώσει, όπως συμβαίνει εν προκειμένω, το πρόστιμο μπορεί να καθοριστεί σε ύψος που αντιστοιχεί σχεδόν στο 100 % του ως άνω μη δηλωθέντος ποσού υπερβαίνει το μέτρο του αναγκαίου για τη διασφάλιση της συμμορφώσεως προς υποχρέωση δηλώσεως» [72].

129. Επομένως, λαμβανομένων υπόψη των στοιχείων αυτών, κλίνω προς την άποψη ότι κανόνας εθνικού δικαίου ο οποίος επιτρέπει την επιβολή προστίμου που υπολογίζεται βάσει σταθερού ποσοστού επί του συνολικού ποσού της καταβληθείσας κατά παράβαση της απαγορεύσεως των πληρωμών με μετρητά πληρωμής και ο οποίος αποκλείει προσαρμογή του ποσού του προστίμου σε συνάρτηση με τις περιστάσεις της συγκεκριμένης περιπτώσεως είναι αντίθετος προς την αρχή της αναλογικότητας.

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

[70] Βλ. απόφαση της 20ής Μαρτίου 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, σκέψη 58).

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

[72] Σκέψη 45 της αποφάσεως αυτής.

130. Λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των στοιχείων αυτών, προτείνω στο Δικαστήριο να αποφανθεί ότι, υπό την επιφύλαξη των εξακριβώσεων του αιτούντος δικαστηρίου, το άρθρο 63 ΣΛΕΕ δεν αντιτίθεται σε εθνική νομοθεσία όπως η επίμαχη, η οποία δικαιολογείται από την ανάγκη καταπολεμήσεως της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής, αν η νομοθεσία αυτή είναι κατάλληλη να διασφαλίσει την επίτευξη του σκοπού αυτού και δεν υπερβαίνει το αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού αυτού όριο.

131. Στο αιτούν δικαστήριο εναπόκειται να εξακριβώσει αν πληρούνται οι προϋποθέσεις αυτές, λαμβάνοντας υπόψη τα εξής:

– η εν λόγω νομοθεσία μπορεί όντως να επιτύχει τον σκοπό αυτό μόνο στο μέτρο που συνοδεύεται, αφενός, από μέτρα που λαμβάνουν υπόψη την ένταξη των ιδιωτών στο τραπεζικό σύστημα. Συναφώς, το αιτούν δικαστήριο πρέπει, μεταξύ άλλων, να διασφαλίσει, σύμφωνα με το άρθρο 18, παράγραφος 4, της οδηγίας 2014/92, ότι τα ευάλωτα πρόσωπα που δεν χρησιμοποιούν τραπεζικές υπηρεσίες έχουν τη δυνατότητα πρόσβασης σε τραπεζικό λογαριασμό με βασικά χαρακτηριστικά, υπό ευνοϊκότερους όρους από τους όρους που ισχύουν για τους λοιπούς καταναλωτές. Αφετέρου, το αιτούν δικαστήριο πρέπει να εξακριβώσει αν η νομοθεσία αυτή συνοδεύεται από ειδικά μέτρα ή μέτρα εισάγοντα παρέκκλιση υπέρ των προσώπων τα οποία, για άλλους θεμιτούς λόγους πλην της ανικανότητας, δεν μπορούν να προβούν σε έμβασμα ή κατάθεση σε λογαριασμό πληρωμών.

– Η εν λόγω νομοθεσία μπορεί να συνιστά μέτρο αντίθετο προς την αρχή της αναλογικότητας, στον βαθμό που προβλέπει ότι το πρόστιμο το οποίο επιβάλλεται στα φυσικά ή νομικά πρόσωπα σε περίπτωση παραβάσεως της σχετικής με τον περιορισμό των πληρωμών με μετρητά κανονιστικής ρυθμίσεως υπολογίζεται βάσει σταθερού ποσοστού το οποίο εφαρμόζεται επί του συνολικού ποσού της καταβληθείσας κατά παράβαση της ρυθμίσεως αυτής πληρωμής και αποκλείει οποιαδήποτε προσαρμογή του ποσού του προστίμου αυτού σε συνάρτηση με τις περιστάσεις της συγκεκριμένης περιπτώσεως.

V. Πρόταση

132. Κατόπιν των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο Administrativen sad Blagoevgrad (διοικητικό δικαστήριο Blagoevgrad, Βουλγαρία) ως εξής:

1) Εθνική νομοθεσία όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, η οποία, με σκοπό την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής, απαγορεύει στα φυσικά ή νομικά πρόσωπα να πραγματοποιούν, στην ημεδαπή, πληρωμή σε μετρητά, όταν η πληρωμή αυτή είναι ίση ή μεγαλύτερη από καθορισμένο όριο, και επιβάλλει στα πρόσωπα αυτά την υποχρέωση να πραγματοποιούν πληρωμή με έμβασμα ή κατάθεση σε λογαριασμό πληρωμών, δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας (ΕΕ) 2015/849 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Μαΐου 2015, σχετικά με την πρόληψη της χρησιμοποίησης του χρηματοπιστωτικού συστήματος για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες ή για τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας, την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 648/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, και την κατάργηση της οδηγίας 2005/60/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και της οδηγίας 2006/70/ΕΚ της Επιτροπής.

2) Το άρθρο 63 ΣΛΕΕ έχει την έννοια ότι δεν αντιτίθεται σε εθνική νομοθεσία όπως η επίμαχη, η οποία δικαιολογείται από την ανάγκη καταπολεμήσεως της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής, αν η νομοθεσία αυτή είναι κατάλληλη να διασφαλίσει την επίτευξη του σκοπού αυτού και δεν υπερβαίνει το αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού αυτού όριο.

   Στο αιτούν δικαστήριο εναπόκειται να εξακριβώσει αν πληρούνται οι προϋποθέσεις αυτές, λαμβάνοντας υπόψη τα εξής:

   – η εν λόγω νομοθεσία μπορεί όντως να επιτύχει τον σκοπό αυτό μόνο στο μέτρο που συνοδεύεται, αφενός, από μέτρα που λαμβάνουν υπόψη την ένταξη των ιδιωτών στο τραπεζικό σύστημα. Συναφώς, το αιτούν δικαστήριο πρέπει, μεταξύ άλλων, να διασφαλίσει, σύμφωνα με το άρθρο 18, παράγραφος 4, της οδηγίας 2014/92/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Ιουλίου 2014, για τη συγκρισιμότητα των τελών που συνδέονται με λογαριασμούς πληρωμών, την αλλαγή λογαριασμού πληρωμών και την πρόσβαση σε λογαριασμούς πληρωμών με βασικά χαρακτηριστικά, ότι τα ευάλωτα πρόσωπα που δεν χρησιμοποιούν τραπεζικές υπηρεσίες έχουν τη δυνατότητα πρόσβασης σε τραπεζικό λογαριασμό με βασικά χαρακτηριστικά, υπό ευνοϊκότερους όρους από τους όρους που ισχύουν για τους λοιπούς καταναλωτές. Αφετέρου, το αιτούν δικαστήριο πρέπει να εξακριβώσει αν η νομοθεσία αυτή συνοδεύεται από ειδικά μέτρα ή μέτρα εισάγοντα παρέκκλιση υπέρ των προσώπων τα οποία, για άλλους θεμιτούς λόγους πλην της ανικανότητας, δεν μπορούν να προβούν σε έμβασμα ή κατάθεση σε λογαριασμό πληρωμών.

   – Η εν λόγω νομοθεσία μπορεί να συνιστά μέτρο αντίθετο προς την αρχή της αναλογικότητας, στον βαθμό που προβλέπει ότι το πρόστιμο το οποίο επιβάλλεται στα φυσικά ή νομικά πρόσωπα σε περίπτωση παραβάσεως της σχετικής με τον περιορισμό των πληρωμών με μετρητά κανονιστικής ρυθμίσεως υπολογίζεται βάσει σταθερού ποσοστού το οποίο εφαρμόζεται επί του συνολικού ποσού της καταβληθείσας κατά παράβαση της ρυθμίσεως αυτής πληρωμής και αποκλείει οποιαδήποτε προσαρμογή του ποσού του προστίμου αυτού σε συνάρτηση με τις περιστάσεις της συγκεκριμένης περιπτώσεως.