Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
GIOVANNI PITRUZZELLA
esitatud 29. septembril 2020[1]

Liidetud kohtuasjad C-422/19 ja C-423/19

Johannes Dietrich (C-422/19)
Norbert Häring (C-423/19)
versus
Hessischer Rundfunk

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus))

Eelotsusetaotlus – Majandus- ja rahaliit – ELTL artikli 2 lõige 1 ja artikli 3 lõike 1 punkt c – Liidu ainupädevus – Rahapoliitika – Ühisraha – ELTL artikli 128 lõige 1 – Määrus nr 974/98 – Mõiste „seadusliku maksevahendi staatus“ – Europangatähtede vastuvõtmise kohustus – Liikmesriikide kehtestatud piirangud sularahamaksetele – Riigisisesed õigusnormid, mis nõuavad avaliku võimu kehtestatud rahaliste kohustuste täitmiseks makstavate pangatähtede vastuvõtmist – Piirkondlikud õigusnormid, mis välistavad ringhäälingutasu maksmise sularahas

1. Milline on Euroopa Liidule antud rahapoliitilise ainupädevuse ulatus? Täpsemalt, kas rahandusõigus ja seadusliku maksevahendi staatuse üle otsustamine seoses ühisrahaga kuuluvad sellesse ainupädevusse? Milline toime on europangatähtede seadusliku maksevahendi staatusel? Kas liikmesriigid, kelle rahaühik on euro, võivad selles kontekstis kehtestada riigisiseseid õigusnorme, mis piiravad europangatähtede kasutamist, ja kui jah, siis millises ulatuses?

2. Sellised on lühidalt küsimused, mille Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) on käesolevas Euroopa Kohtule esitatud eelotsusetaotluses tõstatanud.

3. Käesolev kohtuasi on märkimisväärse tähtsusega eelkõige selle konstitutsiooniliste järelmite tõttu. See eeldab nimelt liidu rahapoliitilise ainupädevuse ulatuse kindlaksmääramist ja seega on siin tekkinud küsimusi, mis puudutavad pädevuse jaotumist liidu ja liikmesriikide vahel ning nende kummagi pädevuse teostamise tingimusi. Täpsemalt on selleks vaja määrata kindlaks kriteeriumid, mille abil saaks liikmesriikide meetmeid piiritleda, kui nende pädevuse alusel võetud meetmed ei tungi küll liidu ainupädevusse kuuluvasse valdkonda, kuid neil on siiski pistmist selle valdkonna mõistetega.

4. Lisaks on käesolevas kohtuasjas tõstatatud seni käsitlemata küsimusi ühisraha euro kohta, millel on märkimisväärne praktiline tähtsus nii praegu kui ka tuleviku jaoks. Euroopa Kohtul palutakse tõlgendada rahandusõiguse mõisteid, millega tal ei ole varem olnud juhust tegeleda, eriti seadusliku maksevahendi staatuse mõistet. Kõik see toimub keerukas kontekstis, kus paralleelselt arveldusraha ja e-raha juurdumisega ning tehnoloogia arenguga, mis võib potentsiaalselt tuua kaasa murrangu ka raha kasutamises, on olemas veel märkimisväärne hulk haavatavas olukorras isikuid, kellel ei ole võimalik põhilisi finantsteenuseid kasutada.

1 Algkeel: itaalia.

I. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

5. ELTL artikli 128 lõikes 1, mille sõnastust korratakse peaaegu sõna-sõnalt protokolli nr 4 Euroopa Keskpankade Süsteemi ja Euroopa Keskpanga põhikirja kohta (edaspidi „EKPS ja EKP põhikiri“) artikli 16 esimeses lõigus, on sätestatud:

„Euroopa Keskpangal on ainuõigus anda luba [europangatähtede] emissiooniks liidu piires. Pangatähti võivad emiteerida Euroopa Keskpank ja riikide keskpangad. Euroopa Keskpanga ja riikide keskpankade emiteeritud pangatähed on liidus ainsad seadusliku maksevahendi staatusega pangatähed“.

6. Nõukogu 3. mai 1998. aasta määruses (EÜ) nr 974/98 euro kasutuselevõtu kohta [2] on põhjendus 19 sõnastatud järgmiselt:

„[R]iikide rahaühikutes vääringustatud pangatähed ja mündid kaotavad oma seadusliku maksevahendi seisundi *hiljemalt* kuus kuud pärast üleminekuperioodi lõppu; piirangud pangatähtedes ja müntides maksete suhtes, mille liikmesriigid on kehtestanud üldistel põhjustel, ei ole vastuolus [europangatähtede ja -müntide] seadusliku maksevahendi seisundiga tingimusel, et rahaliste võlgade tasumiseks on olemas teisi seaduslikke võimalusi“.

7. Sama määruse artiklis 10 on sätestatud:

„Alates vastavatest sularahavahetuse päevadest lasevad EKP ja osalevate liikmesriikide keskpangad osalevates liikmesriikides käibele euros vääringustatud pangatähed. Ilma et see piiraks artikli 15 kohaldamist, on need euros vääringustatud pangatähed ainsad pangatähed, millel on osalevates liikmesriikides seadusliku maksevahendi seisund.“

8. Määruse nr 974/98 artiklis 11 on sätestatud:

„[a]lates vastavast sularahavahetuse päevast lasevad osalevad liikmesriigid käibele euros või sendis vääringustatud münte, mis vastavad nimiväärtustele ja tehnilistele tingimustele, mida nõukogu võib kooskõlas [ELTL artikli 128 lõikega 2] ette näha. Ilma et see piiraks artikli 15 ja [ELTL artikli 219 lõike 3] alusel rahapoliitika küsimustes sõlmitud kokkulepete sätete kohaldamist, on need mündid ainsad mündid, millel on osalevates liikmesriikides seadusliku maksevahendi seisund. Ükski isik ei ole kohustatud ühegi üksikmakse puhul vastu võtma rohkem kui 50 münti, välja arvatud käibele laskev ametiasutus ja käibele laskva liikmesriigi õigusaktidega spetsiaalselt määratud isikud.“

9. Nõukogu 29. juuni 1998. aasta otsuses 98/415/EÜ riikide ametiasutuste konsulteerimise kohta Euroopa Keskpangaga seoses õigusaktide eelnõudega [3] on artikli 2 lõikes 1 ette nähtud:

„[Liikmesriikide ametiasutused konsulteerivad EKPga kõigi õigusaktide eelnõude üle, mis kuuluvad asutamislepingu kohaselt tema pädevusse], sealhulgas eriti: [täpsustatud sõnastus]

– valuutaküsimused,

– maksevahendid,

– riikide keskpangad,

2 EÜT 1998, L 139, lk 1; ELT eriväljaanne 10/01, lk 111; viimati muudetud nõukogu määrusega (EL) nr 827/2014, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 974/98 seoses euro kasutuselevõtuga Leedus (ELT 2014, L 228, lk 3).

3 EÜT 1998, L 189, lk 42; ELT eriväljaanne 01/01, lk 446.

– raha-, finants-, pangandus-, maksesüsteemide ja maksebilansi statistika kogumine, koostamine ja levitamine,

– makse- ja arveldussüsteemid,

– finantsinstitutsioonidele kohaldatavad reeglid, kuivõrd need mõjutavad oluliselt finantsinstitutsioonide ja turgude stabiilsust“.

10. Euroopa Komisjoni 22. märtsi 2010. aasta soovituses 2010/191/EL euro pangatähtede ja müntide seadusliku maksevahendi staatuse ulatuse ja mõju kohta[4] põhjendustes 3 ja 4 on märgitud, et

„[e]uroalal valitseb praegu mõningane ebakindlus seadusliku maksevahendi staatuse ulatuse ja mõju suhtes“,

ning et

„[s]oovitus põhineb euroala liikmesriikide rahandusministeeriumite ja keskpankade esindajatest koosnenud töörühma aruande peamistel järeldustel“.

11. Selle soovituse punktides 1–4 on ette nähtud:

„1. Seadusliku maksevahendi staatuse mõiste

Maksekohustuste suhtes seisneb [europangatähtede ja -müntide] seadusliku maksevahendi staatus järgmises.

a) Kohustus vastu võtta

Võlausaldaja ei saa keelduda [europangatähti ja -münte] vastu võtmast, välja arvatud juhul, kui pooled on leppinud kokku kasutada muid maksevahendeid.

b) Kohustus tunnustada nominaalväärtust

[Europangatähtede ja -müntide] rahaliseks väärtuseks on nendel märgitud summa.

c) Maksekohustusest vabastamise võime

Võlausaldajale [europangatähtede ja -müntide] andmise teel saab võlgnik ennast maksukohustusest vabastada.

2. [Europangatähtede ja -müntide] vastuvõtmine jaekaubandustehingutes

[Europangatähti ja -münte] tuleks üldjuhul jaekaubandustehingutes maksevahendina vastu võtta. Nende vastuvõtmisest keeldumine peaks olema võimalik üksnes põhjendatud juhtudel, lähtuvalt heausksuse põhimõttest (näiteks kui jaemüüjal ei ole vahetusraha).

3. Suure nominaalväärtusega pangatähtede vastuvõtmine jaekaubandustehingutes

4 ELT 2010, L 83, lk 70.

Suure nominaalväärtusega pangatähti tuleks jaekaubandustehingutes maksevahendina vastu võtta. Nende vastuvõtmisest keeldumine peaks olema võimalik üksnes põhjendatud juhtudel, lähtudes heausksuse põhimõttest (näiteks kui pangatähe nimiväärtus on võlausaldaja nõude suhtes ebaproportsionaalne).

4. [Europangatähtede ja -müntide] kasutamise eest lisatasu nõudmisest hoidumine

[Europangatähtede ja -müntide] maksevahendina kasutamise eest ei tohiks nõuda lisatasu maksmist.“

B. Saksa õigus

12. Deutsche Bundesbanki seaduse (Gesetz über die Deutsche Bundesbank, edaspidi „BBankG“)[5] § 14 lõikes 1 on sätestatud:

„Kui ELTL artikli 128 lõikest 1 ei tulene teisiti, on Deutsche Bundesbankil (Saksamaa keskpank) käesoleva seaduse kohaldamisalas pangatähtede emiteerimise ainuõigus. Euros vääringustatud pangatähed on ainus piiranguteta seaduslik maksevahend […].“[6]

13. Üleriigilise ringhäälingutasulepingu (Rundfunkbeitragsstaatsvertrag; edaspidi„RBStV“)[7] § 2 lõikes 1 on ette nähtud, et iga eluaseme omanik on kohustatud maksma selle eluaseme pealt ringhäälingutasu.

14. RBStV § 9 lõige 2 annab liidumaade ringhäälinguorganisatsioonidele (Landesrundfunkanstalt) volituse kehtestada määrusega (*Satzung*) ringhäälingutasu maksmise menetluste üksikasjalikud eeskirjad.

15. Hesseni liidumaa ringhäälingu määrus ringhäälingutasude maksmise menetluse kohta (Satzung des Hessischen Rundfunks über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge; edaspidi „maksemenetluste määrus“), mis kehtestati RBStV § 9 lõike 2 alusel, näeb § 10 lõikes 2 ette:

„Ringhäälingutasu kohustuslane ei saa seda tasu maksta sularahas, vaid üksnes järgmistel makseviisidel:

1. SEPA-otsekorraldus;

2. tavaline pangaülekanne;

3. püsikorraldus.“

II. Asjaolud, põhikohtuasjad ja eelotsuse küsimused

16. Põhikohtuasjade kassaatorid Johannes Dietrich ja Norbert Häring on RBStV § 2 lõike 1 alusel kohustatud Hessicher Rundfunkile ringhäälingutasu maksma.

5 *BGBl.* I, lk 1782.

6 BBankG artikli 14 lõike 1 teine lause on originaalis „Auf Euro lautende Banknoten sind das einzige unbeschränkte gesetzliche Zahlungsmittel.“. Mõiste „seadusliku maksevahendi staatus“ (prantsuse keeles *cours légal*), millel on eriline juriidiline tähendus, vastab saksa keeles mõistele *Gesetzliches Zahlungsmittel*, mille sõnasõnaline vaste oleks siiski „seaduslik maksevahend“ (prantsuse keeles *moyen légal de paiement*). Seda eri keelte terminoloogilist erinevust, mis muudab tõlketöö keerulisemaks, tuleb silmas pidada ning kui seda piisavalt arvesse ei võeta, võib see põhjustada keelelist segadust.

7 Mille Hesseni liidumaa kinnitas 23. augusti 2011. aasta seadusega (*GVBl.* I 2011, lk 382). Käesoleva kohtuasja asjaolude suhtes kohaldatav redaktsioon on viieteistkümnes üleriigilise ringhäälingulepingu muutmise leping (Fünfzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag).

17. Nad pakkusid Hessicher Rundfunkile, et maksavad selle tasu sularahas. Viidates maksemenetluste määruse § 10 lõikele 2, mille kohaselt saab seda tasu maksta üksnes otsekorralduse, tavalise ülekande või püsikorraldusega, lükkas Hessicher Rundfunk selle maksepakkumise tagasi ja saatis 1. septembri 2015. aasta otsusega nii J. Dietrichile kui ka N. Häringile makseteatise, milles tasumata jäänud summaks oli määratud 52,50 eurot, millele lisandus 8 eurot viivist.

18. J. Dietrich ja N. Häring vaidlustasid neile Hessischer Rundfunki saadetud maksuteatised, kuid nende kaebused jäid nii esimese kui ka teise astme kohtus rahuldamata.

19. Seejärel esitasid J. Dietrich ja N. Häring kassatsioonkaebuse Bundesverwaltungsgerichtile (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus), kes on eelotsusetaotluse esitaja. Oma kassatsioonkaebustes väidavad nad, et nii BBankG § 14 lõike 1 teine lause kui ka ELTL artikli 128 lõike 1 kolmas lause näevad ette tingimusteta ja piiranguteta kohustuse võtta rahaliste võlgade tasumise vahendina vastu europangatähti. Seda kohustust saab piirata kas ainult poolte vahel sõlmitud lepinguga või Saksamaa Liitvabariigi või liidu õiguse sättega, mis seda piirangut lubab. Sularahamaksete välistamist ei saa nende arvates põhjendada praktiliste kaalutlustega, mis puudutavad „massmenetlustes“ ehk väga paljude maksjatega olukordades tehtavaid makseid.

20. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib kõigepealt, et Saksa õiguse kohaselt tuleks talle esitatud kassatsioonikaebused rahuldada. See, et Hessischer Rundfunki maksemenetluste määrus välistab ringhäälingutasu sularahas maksmise võimaluse, on nimelt vastuolus BBankG § 14 lõike 1 teises lauses sätestatud ülimusliku föderaalõigusnormiga.[8]

21. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul tuleb viimati nimetatud sätet tõlgendada nii, et see kohustab avaliku sektori asutusi europangatähti vastu võtma, kui nendega täidetakse avaliku võimu kehtestatud rahalisi kohustusi. Sellest reeglist ei saa teha erandeid lihtsalt halduskorralduse praktilistele kaalutlustele või kulude kokkuhoiule tuginedes, vaid nende tegemine peab olema lubatud föderaalseadusega, ning nende kehtestamiseks ei piisa vastavast loast liidumaa õigusenormides, nagu käesoleval juhul.

22. Siiski leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus selles kontekstis, et põhikohtuasjades on tekkinud kolm küsimust, mis nõuavad Euroopa Kohtult eelotsust.

23. Esiteks on sellel kohtul küsimus, kas BBankG § 14 lõike 1 teine lause on kooskõlas liidule ELTL artikli 3 lõike 1 punktiga c antud rahapoliitilise ainupädevusega.

24. Ta märgib, et rahapoliitika mõistet ei ole aluslepingutes määratletud ning selle sisu ja seega ka liidu ainupädevuse ulatust ei ole veel lõplikult selgitatud. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates ei ole tal Euroopa Kohtu olemasoleva praktika põhjal võimalik lõplikult otsustada, kas liidu ainupädevusse rahapoliitika valdkonnas kuulub ka europangatähtede seadusliku maksevahendi staatusega seotud õiguslike tagajärgede reguleerimine, ning eriti: kas sellesse ainupädevusse kuulub avaliku sektori asutuste kohustamine võtta vastu europangatähti, kui nendega täidetakse avaliku võimu kehtestatud rahalisi kohustusi.

25. Ta märgib, et ühest küljest ei puutu see asutuste kohustus hindade stabiilsuse tagamise eesmärki, samuti ei ole sellel otsest seost vahenditega, mis on esmases õiguses rahapoliitiliste eesmärkide saavutamiseks ette nähtud. Eelkõige ei piira ega muuda selline kohustus ELTL artikli 128 lõikes 1 Euroopa Keskpangale ja riikide keskpankadele antud õigust emiteerida europangatähti. Teisest küljest leiab see kohus siiski, et Euroopa Kohtu praktika jätab ruumi ka võimalusele lähtuda seisukohast, et rahapoliitika valdkonda tuleb liigitada ka õigusnormid, mille eesmärk on tagada europangatähtede kui

8 Eelotsusetaotluse esitanud kohus tuletab meelde, et Saksamaa Liitvabariigi põhiseaduse (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) § 31 kohaselt on föderaalõigus liidumaade õiguse suhtes ülimuslik.

seadusliku maksevahendi vastuvõtmine ja seega raharingluse toimimine. Täpsemalt ei paista olevat välistatud, et europangatähtede kui seadusliku maksevahendi staatust reguleeriv õigusakt võiks meetmena, mis on vajalik euro kasutamiseks ühisrahana, põhineda ELTL artiklil 133, ning seega tuleks ka selles suhtes lähtuda liidu ainupädevuse eeldusest.

26. Teiseks soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, ega liidu õigus ise ei sisalda liikmesriikide avaliku sektori asutustele suunatud keeldu lükata europangatähed avaliku võimu kehtestatud rahalise kohustuse täitmise vahendina tagasi. Kui peaks olema nii, siis olenemata sellest, kas BBankG § 14 lõike 1 teine lause on liidu õigusega kooskõlas, oleks Hessischer Rundfunki maksemenetluste määruse § 10 lõige 2 õigusvastane, kuna see on ülimuslike õigusnormidega vastuolus, ja sellest tulenevalt tuleks eelotsusetaotluse esitanud kohtule esitatud kassatsioonkaebused rahuldada.

27. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et seadusliku maksevahendi staatuse mõistest, mida kasutatakse ELTL artikli 128 lõike 1 kolmandas lauses, EKPS ja EKP põhikirja artikli 16 esimese lõigu kolmandas lauses ja määruse nr 974/98 artikli 10 teises lauses, ei tulene ilmselgelt europangatähtede vastuvõtmise kohustus. Seda mõistet ei ole määratletud ei liidu esmases ega teiseses õiguses. Määruse põhjendus 19 viitab üksnes sellele, et sularahas maksmise võimaluse piirangud ei puuduta liidu seadusandja arvates iseenesest euro-sularaha staatust seadusliku maksevahendina. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul ei ole ka selge, milline tähendus tuleks selles kontekstis omistada komisjoni soovitusele 2010/191/EL. Kuigi selles soovituses on antud „seadusliku maksevahendi staatuse mõiste“, ei ole liidu institutsioonide soovitused ELTL artikli 288 viienda lõigu kohaselt siiski siduvad.

28. Kolmandaks, ka juhul, kui Euroopa Kohus peaks esimesele eelotsuse küsimusele vastates leidma, et liidu ainupädevuse tõttu rahapoliitika valdkonnas ei olnud Saksa seadusandjal õigust sellist õigusnormi nagu BBankG § 14 lõike 1 teine lause üldse vastu võtta, on eelotsusetaotluse esitanud kohtul küsimus, ega seda sätet ei tule siiski kohaldada sellises ulatuses ja nii kaua, kuni liit ei ole oma ainupädevust lõplikult kasutanud. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates ei ilmne olemasolevast kohtupraktikast nimelt kindlalt, kas riigisisene õigusakt tuleks kohaldamata jätta ka siis, kui see on liidu seadusandliku tegevusetuse tõttu vastu võetud, rikkudes liidu ainupädevusest tulenevat takistavat toimet.

29. Neil asjaoludel otsustas eelotsusetaotluse esitanud kohus menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas ainupädevusega, mis on liidul vastavalt ELTL artikli 2 lõikele 1 koostoimes artikli 3 lõike 1 punktiga c nende liikmesriikide rahapoliitika valdkonnas, kelle rahaühik on euro, on vastuolus, kui üks neist liikmesriikidest kehtestab õigusakti, millega nähakse ette selle liikmesriigi avaliku sektori asutuste kohustus võtta vastu europangatähti, kui nendega täidetakse avaliku võimu kehtestatud rahalist kohustust?

2. Kas euros vääringustatud pangatähtede staatusest seadusliku maksevahendina, nagu on sätestatud ELTL artikli 128 lõike 1 kolmandas lauses, [EKPSi ja EKP põhikirja] artikli 16 lõike 1 kolmandas lauses ning nõukogu 3. mai 1998. aasta määruse (EÜ) nr 974/98 artikli 10 teises lauses, tuleneb keeld liikmesriigi avaliku sektori asutustele keelduda aktsepteerimast avaliku võimu kehtestatud rahaliste kohustuste täitmist selliste pangatähtedega või on liidu õigusega lubatud õigusaktid, mis välistavad teatavate avaliku võimu kehtestatud rahaliste kohustuste puhul europangatähtedega maksmise?

3. Kui esimesele küsimusele vastatakse jaatavalt ja teisele küsimusele eitavalt,

   siis kas õigusakti, mille on liidu rahapoliitilisse ainupädevusse kuuluvas valdkonnas kehtestanud liikmesriik, kelle rahaühik on euro, saab kohaldada sellises ulatuses ja nii kaua, kuni liit ei ole oma pädevust kasutanud?“

III. Õiguslik analüüs

A. Esialgsed märkused

30. Nagu sissejuhatuses märgitud, on käesolevas eelotsusetaotluses esiteks tõstatatud delikaatseid küsimusi liidu rahapoliitilise ainupädevuse ulatuse kohta, mis puudutavad seega pädevuse jaotust liidu ja liikmesriigi vahel ning nende kummagi pädevuse teostamise tingimusi. Täpsemalt on selles tõstatatud delikaatne küsimus, kas euroala liikmesriigid võivad võtta sularaha kasutamist piiravaid meetmeid ja kui, siis mis ulatuses. Teiseks puudutab käesolev kohtuasi ka keeruliste ja määratlemata rahandusõiguslike mõistete tõlgendamist, mille üle Euroopa Kohtul ei ole veel olnud võimalust otsustada.

31. Sellises kontekstis pean otstarbekaks kõigepealt selgitada mõningate oluliste mõistete ulatust, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu eelotsuse küsimustele saaks vastata. Seega alustan analüüsi mõne märkusega liidu ainupädevuse kohta Lissaboni lepingus ametliku vormi saanud pädevusliikide kontekstis (B jagu). Järgmiseks käsitlen liidule antud rahapoliititilise ainupädevuse ulatuse küsimust, kontrollides eelkõige, kas see ainupädevus hõlmab ka rahandusõiguslike (*lex monetae*) normide kehtestamise aspekti või mitte (C jagu). Seejärel analüüsin „seadusliku maksevahendi staatuse“ mõiste ulatust liidu õiguses ning eriti pangatähtede ja müntide seadusliku maksevahendi staatuse ulatust; selles kontekstis käsitlen küsimust, kas sularaha kasutamist piiravaid õigusnorme võib kehtestada ning selle võimaluse piire (D jagu). Viimaks vastan neist kaalutlustest lähtudes eelotsuse küsimustele, mille eelotsusetaotluse esitanud kohus on Euroopa Kohtule esitanud (E jagu).

B. Liidu ainupädevus

32. Nagu teada, lisati liidu pädevuste süsteemis suurema selguse tagamiseks [9] esmasesse õigusesse, täpsemalt ELTL algusesse [10] sätted liidule antud pädevuse eri liikide kohta (ELTL artikkel 2) ning üksikasjalik loetelu eri valdkondadest, milles liidule pädevus on antud (ELTL artiklid 3–6) esimest korda Lissaboni lepinguga.

33. ELTL alguses olevad pädevuse jaotust käsitlevad sätted, mis kajastavad ja suures osas ka kodifitseerivad Euroopa Kohtu varasemat praktikat, puudutavad konstitutsioonilist laadi küsimust, nimelt pädevuse jaotust liidu ja seda moodustavate liikmesriikide vahel, mis põhineb ELL artikli 5 lõigetes 1 ja 2 (ning ELL artikli 4 lõikes 1) sätestatud pädevuse andmise põhimõttel, millest lähtuvalt tuleb neid sätteid tõlgendada. Eesmärk on selgitada esmase õiguse tasandil ühest küljest Euroopa Liidu ja teisest küljest seda moodustavate ikka veel suveräänsete liikmesriikide pädevusvaldkondi, et tagada nendevaheline tasakaal. [11]

34. Selleks jaotavad ELTL algussätted liidu pädevuse olenevalt suhtest liikmesriikide pädevusega „ainupädevuseks“ (mida on mainitud ELTL artikli 2 lõikes 1 ja artiklis 3) ja pädevuseks, mis „ei ole ainupädevus“, mis koosneb täpsemalt jagatud pädevusest (mida on mainitud ELTL artikli 2 lõikes 2 ja artiklis 4) ning täiendavast pädevusest, nimelt selleks, mis on toetamiseks, koordineerimiseks või täiendamiseks (mida on mainitud ELTL artikli 2 lõikes 5 ja artiklis 6). [12]

9 Vajadust „muuta liidu ja liikmesriikide vaheline pädevuse jaotus selgemaks, seda lihtsustada ja kohandada“ rõhutati juba Laekeni deklaratsioonis Euroopa Liidu tuleviku kohta, mis on lisatud Laekenis toimunud Euroopa Ülemkogu eesistujariigi 14. ja 15. detsembri 2001. aasta järeldustele (SN 300/1/01, *Rev*. 1; vt deklaratsiooni lk 4), ja varem samalaadses sõnastuses Nice'i lepingu deklaratsioonis nr 23 (EÜT 2001, C 80, lk 1).

10 Esimese osa („Põhimõtted“) I jaotis („Liidu pädevuse liigid ja valdkonnad“).

11 Vt selle kohta kohtujurist Sharpstoni ettepanek arvamuse menetluses (2/15 (vabakaubandusleping Singapuriga), EU:C:2016:992, eriti punktid 55 ja 57).

12 Sellele pädevusele lisandub ELTL artikli 2 lõikes 3 ja artiklis 5 ette nähtud pädevus määrata kindlaks liikmesriikide majandus- ja tööhõivepoliitika koordineerimise kord ning ELTL artikli 2 lõikes 4 ja ELL V jaotises ette nähtud ühise välis- ja julgeolekupoliitika alane pädevus.

35. Järgmiseks selgub ELTL artikli 2 lõikest 6, et *in concreto* määratakse liidule antud pädevuse teostamise ulatus ja kord – olenemata sellest, kas see on ainupädevus või mitte – kindlaks aluslepingute vastavates sätetes iga valdkonna kohta.

36. Konkreetselt *ainupädevuse* kohta nähtub ELTL artikli 2 lõikest 1, et kui aluslepingud annavad liidule teatud valdkonnas ainupädevuse, võib õiguslikult siduvaid akte menetleda ja vastu võtta ainult liit. Liikmesriigid võivad seda ise teha ainult liidu volitusel või liidu õigusaktide rakendamiseks.

37. Mis puutub seevastu *pädevusse, mis ei ole ainupädevus*, siis tuleneb ELTL artikli 2 lõikest 2, et kui aluslepingud annavad liidule teatud valdkonnas liikmesriikidega jagatud pädevuse, võivad nii liit kui ka liikmesriigid selles valdkonnas õiguslikult siduvaid akte menetleda ja vastu võtta, kuid esiteks teostavad liikmesriigid oma pädevust ainult niivõrd, kuivõrd liit ei ole oma pädevust teostanud, ja teiseks võivad nad oma pädevust taas teostada ainult niivõrd, kuivõrd liit on otsustanud oma pädevuse teostamise lõpetada. Mis puutub ELTL artikli 2 lõikes 5 ette nähtud täiendavasse pädevusse, siis juhul kui liit on teatud valdkondades pädev toetamiseks, koordineerimiseks või täiendamiseks, ei asenda see liikmesriikide pädevust neis valdkondades.

38. Liidu pädevust puudutavast normistikust, mis kodifitseeriti äsja viidatud Lissaboni lepinguga, nähtub, et erinevalt olukorrast, kus pädevus ei ole ainupädevus, kaotavad liikmesriigid siis, kui liidule on antud ainupädevus, *tingimatult ja pöördumatult* kõik eesõigused liidule antud pädevusvaldkonnas. Liidule ainupädevuse andmine võtab asjaomases valdkonnas liikmesriikidelt igasuguse pädevuse ning igasugune liikmesriikide seadusandlik tegevus selles valdkonnas on seega aluslepingutega *a priori* vastuolus.

39. Liikmesriigid kaotavad pädevuse *tingimatult* selles mõttes, et erinevalt jagatud pädevuse andmisest [13] ei ole liidu ainupädevusse antud valdkonnas liikmesriikide eesõiguste kaotamise aspektist oluline, kas liit on oma pädevust teostanud või mitte.

40. See kaotamine on *pöördumatu* selles mõttes, et liidule antud pädevuse ainulisust saab muuta ainult aluslepingute ametliku muudatusega, andes mõnes liidu ainupädevusse kuuluvas valdkonnas liikmesriikidele pädevuse tagasi.

41. Liikmesriikide pädevuse kaotamise tingimatus ja pöördumatus liidu ainupädevusse kuuluvates valdkondades on lisaks lahutamatult seotud liidule ainupädevuse andmise funktsiooniga, mida Euroopa Kohus on tunnustanud: nimelt saab liidule ainupädevust andes asendada asjaomases valdkonnas liikmesriikide ühepoolsed meetmed kogu liidu jaoks ühtsetel põhimõtetel põhineva ühismeetmega, et kaitsta liidu üldist huvi, mille piires peavad liikmesriikide huvid olema ühitatavad. [14]

42. Erandid liidule konstitutsiooniliselt antud ainupädevusest peavad tulenema esmasest õigusest endast. Sellest tulenevalt on ELTL artikli 2 lõike 1 teise lause kohaselt ainult kaks juhtu, mil liikmesriigid võivad liidu ainupädevusse kuuluvas valdkonnas õiguslikult siduvaid akte menetleda ja vastu võtta: kas liidu volitusel või liidu õigusaktide rakendamiseks.

13 Nimelt nähtub ELTL artikli 2 lõike 2 teisest ja kolmandast lausest, millele on viidatud punktis 37, et sellisel juhul kaotavad liikmesriigid kõnealuses pädevusvaldkonnas oma eesõigused *tingimuslikult* ehk vaid täpselt selle võrra, kuivõrd liit on otse või kaudselt talle antud pädevust teostanud. Edasi nähtub lõike 2 viimasest lausest, et see pädevuse kaotus on *tagasipööratav*. Vt selle kohta kohtujurist Sharpstoni ettepanek arvamuse menetluses (2/15 (vabakaubandusleping Singapuriga), EU:C:2016:992, punkt 59).

14 Vt selle kohta 11. novembri 1975. aasta arvamus 1/75 (OECD kokkulepe – kohalike kulude standard) (EU:C:1975:145, lk 1363 ja 1364).

43. Mis puutub konkreetsemalt liidu võimalusse volitada liikmesriike kehtestama liidu ainupädevusse kuuluvas valdkonnas õigusakte, ei ole ELTL artikli 2 lõikes 1 määratud kindlaks ei selle volituse andmise korda ega ulatust. Lisaks nähtub Lissaboni lepingu eelsest Euroopa Kohtu praktikast, et liidu ainupädevusse kuuluvates valdkondades on liikmesriikide õigusaktid lubatud üksnes liidu antud „eraldi“ volituse alusel.[15] Et olla kooskõlas konstitutsioonilise pädevuste süsteemiga, mida mainiti eespool, võib see volitus pealegi olla üksnes piiratud ulatusega ega tohi sellest süsteemist tulenevat pädevuse jaotust liidu ja liikmesriikide vahel alaliselt muuta.[16]

44. Selle kohta tuleb veel märkida, et kooskõlas liidu ainupädevust reguleerivate õigusnormidega ei too liidu seadusandja tegevusetus liidu ainupädevusse kuuluvas valdkonnas kuidagi kaasa seda, et liikmesriigid saaksid selles valdkonnas pädevuse ja ühepoolsete meetmete võtmise vabaduse tagasi.[17] Isegi kui liidu seadusandja ei võtaks ainupädevusse kuuluvas valdkonnas asjakohaseid meetmeid ja meetmete võtmine peaks osutuma ka vajalikuks, on alati vaja eraldi volitust, et liikmesriik, kes võib sestsaadik tegutseda üksnes ühishuvide tagajana, saaks liidu ainupädevusse kuuluvas valdkonnas meetmeid võtta, isegi kui need on üksnes ajutised ettevaatusabinõud.[18]

45. Kuigi Lissaboni lepinguga ametliku vormi saanud süsteemis on pädevused täpselt liigitatud, ei pruugi praktikas olla lihtne liidu pädevusvaldkondade ja liikmesriikide pädevusse jäänud valdkondade vahelisi piire täpselt paika panna, eriti olukordades, kus need pädevusvaldkonnad üksteist vastastikku mõjutavad. Nagu nähtub ka Euroopa Kohtu praktikast, osutuvad need kaalutlused eriti asjakohaseks majandus- ja rahaliidu kontekstis,[19] mis põhineb omaenda institutsioonilisel tasakaalul, nagu ma olen juba märkinud.[20]

46. Nagu teavad föderaalsüsteemide uurijad, tekib eri valitsustasandite pädevuse teostamisel või kattumisel vastasmõju mitmetasandilistes valitsemissüsteemides sageli isegi siis, kui föderaalriigi ja teiste riiklike üksuste pädevus on nn duaalse föderalismi süsteemis selgelt eristatud ja eraldatud konstitutsiooniliste kataloogide abil, kus föderaalriigi ja teiste riiklike üksuste pädevusel tehakse analüütiliselt vahet.

47. Liidu õiguskorras seisneb peamine probleem sellistes olukordades liidu (ainu-) pädevusse kuuluva sfääri ja liikmesriikidele jäänud pädevuse teostamise kooskõlastamisviiside leidmises. Neil juhtudel tuleb leida tasakaal kahe eri vajaduse vahel: ühest küljest vältida olukorda, kus riikide pädevuse teostamine mõjutaks liidu õigust, vähendades selle tõhusust, teisest küljest tagada liikmesriikidele teatav kaalutlusruum selliste olukordade reguleerimiseks, mis ei kuulu liidu pädevusse.

15 Vt selle kohta 15. detsembri 1976. aasta kohtuotsus Donckerwolcke ja Schou (41/76, EU:C:1976:182, punkt 32) ning 17. oktoobri 1995. aasta kohtuotsused Werner (C-70/94, EU:C:1995:328, punkt 12) ja Leifer jt (C-83/94, EU:C:1995:329, punkt 12).

16 Näitena volitusest, mille liit on andnud liikmesriikidele liidu ainupädevusse kuuluvas valdkonnas (mere bioloogiliste ressursside kaitse ühise kalanduspoliitika raames, mis on ELTL artikli 3 lõike 1 punkti d kohaselt liidu ainupädevuses), vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1380/2013 ühise kalanduspoliitika kohta, millega muudetakse nõukogu määruseid (EÜ) nr 1954/2003 ja (EÜ) nr 1224/2009 ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EÜ) nr 2371/2002 ja (EÜ) nr 639/2004, ning nõukogu otsus 2004/585/EÜ (ELT 2013, L 354, lk 22), artikli 5 lõige 2.

17 Vt selle kohta 5. mai 1981. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Ühendkuningriik (804/79, EU:C:1981:93, punkt 20).

18 Vt selle kohta 5. mai 1981. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Ühendkuningriik (804/79, EU:C:1981:93, punkt 30). On selge, et kui ainupädevusse kuuluvas valdkonnas meetme võtmine on vajalik, võib see, kui liidu seadusandja peaks tegevusetuks jääma, teiste meetme võtmiseks pädevate organite puudumisel probleeme tekitada. Seepärast peab liidu ainupädevus piirduma sellega, mis on liidu eesmärkide saavutamiseks vajalik.

19 Majandus- ja rahaliidu kontekstis on Euroopa Kohus nimelt mitu korda märkinud, et liidu ainupädevusse kuuluvatel rahapoliitilistel meetmetel võib olla kaudne mõju, mille saavutamist võidakse taotleda ka liikmesriikide pädevusse jäänud majanduspoliitika raames, ja *vice versa* (vt 27. novembri 2012. aasta kohtuotsus Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, punkt 56), 16. juuni 2015. aasta kohtuotsus Gauweiler jt (C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 52) ning 11. detsembri 2018. aasta kohtuotsus Weiss jt (C-493/17, EU:C:2018:1000, punktid 60–67).

20 Vt minu hiljutine ettepanek liidetud kohtuasjades nõukogu *vs*. K. Chrysostomides & Co jt ning K. Chrysostomides & Co. jt *vs*. nõukogu jt (C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P ja C-604/18 P, EU:C:2020:390, punkt 44). Vt selle kohta ka käesoleva ettepaneku punkt 151.

48. Nende tasakaalustamiseks – järgides igal juhul aluslepinguid ja igale osalisele antud rolle – on eri võimalusi, olenevalt sellest, mis olemuse ja laadiga on need liidu õiguses ette nähtud õiguslikud olukorrad, millega riikide pädevuse teostamisel kokku puututakse. Seda tehes tuleb siiski juhinduda Euroopa Kohtu praktikas sõnastatud põhimõttest, et „kuigi liidu õigus ei piira liikmesriikide pädevust […], tuleb neil liikmesriikidel selle pädevuse teostamisel siiski järgida liidu õigust“.[21]

C. Liidu rahapoliitilise pädevuse ulatus

49. Eelotsuse küsimused, mille eelotsusetaotluse esitanud kohus on Euroopa Kohtule esitanud, eriti esimene ja teine, eeldavad liidu ainupädevuse ulatuse selgitamist rahapoliitika valdkonnas. Eeskätt nõuavad need küsimused selle kindlakstegemist, kas eurot puudutavate rahandusõigusnormide vastuvõtmine kuulub liidu rahapoliitilisse ainupädevusse – mistõttu tuleks eespool punktides 37–44 nimetatud põhimõtete kohaselt välistada selles valdkonnas igasugune liikmesriikide seadusandlik sekkumine, välja arvatud juhul, kui liit on neid selleks eraldi volitanud –, ja kui see on nii, siis mis ulatuses.

50. Seoses sellega tuleb kõigepealt meenutada, et ELTL artikli 3 lõike 1 punkti c kohaselt on liidul ainupädevus nende liikmesriikide rahapoliitika valdkonnas, mille rahaühik on euro.[22]

51. Liidule antud rahapoliitilise pädevuse kontekst on majandus- ja rahaliit, mis on rajatud ELL artikli 3 lõike 4 alusel ning mille rahaühik on euro.

52. Need pädevused on leidnud tunnustamist ELTL kolmanda osa VIII jaotises (ELTL artiklid 119–144), mis käsitleb majandus- ja rahapoliitikat, täpsemalt selle jaotise 2. peatükis (ELTL artiklid 127–133), mis puudutab konkreetselt rahapoliitikat.

53. Sellega seoses tuleb märkida, et Euroopa Kohtul on juba olnud juhust osutada, et EL toimimise lepingus puudub küll rahapoliitika täpne definitsioon, kuid ühtlasi on seal kindlaks määratud selle poliitika eesmärgid ning EKPSi vahendid selle poliitika teostamiseks.[23]

54. Nagu Euroopa Kohus on märkinud, teostab EKP vastavalt ELTL artikli 282 lõikele 1 koos euro kasutusele võtnud ja euroala moodustavate liikmesriikide keskpankadega liidu rahapoliitikat. ELTL artikli 282 lõikes 4 on ette nähtud, et EKP võtab vajalikke meetmeid oma ülesannete täitmiseks vastavalt ELTL artiklitele 127–133 ja 138 ning EKPSi ja EKP põhikirjas sätestatud tingimustele.[24]

55. Samuti on Euroopa Kohus märkinud, et vastates küsimusele, kas mingi meede kuulub rahapoliitika alla, tuleb peamiselt aluseks võtta selle meetme eesmärgid ning olulised on ka vahendid, mis on meetmes nende eesmärkide saavutamiseks ette nähtud.[25]

56. Selline on kontekst, milles tuleb välja selgitada, milline on liidule rahapoliitika valdkonnas kuuluva ainupädevuse ulatus.

21 Vt selle kohta muu hulgas 13. aprilli 2010. aasta kohtuotsus Bressol jt (C-73/08, EU:C:2010:181, punkt 28 ja seal viidatud kohtupraktika); 5. juuni 2018. aasta kohtuotsus Coman jt (C-673/16, EU:C:2018:385, punktid 37 ja 38 ning seal viidatud kohtupraktika) ning 26. juuni 2018. aasta kohtuotsus MB (soovahetus ja vanaduspension) (C-451/16, EU:C:2018:492, punkt 29 ja seal viidatud kohtupraktika).

22 27. novembri 2012. aasta kohtuotsus Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, punkt 50) ja 16. juuni 2015. aasta kohtuotsus Gauweiler jt (C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 35).

23 27. novembri 2012. aasta kohtuotsus Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, punkt 53); 16. juuni 2015. aasta kohtuotsus Gauweiler jt (C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 42) ning 11. detsembri 2018. aasta kohtuotsus Weiss jt (C-493/17, EU:C:2018:1000, punkt 50).

24 27. novembri 2012. aasta kohtuotsus Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, punkt 49); 16. juuni 2015. aasta kohtuotsus Gauweiler jt (C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 36) ning 11. detsembri 2018. aasta kohtuotsus Weiss jt (C-493/17, EU:C:2018:1000, punkt 48).

25 27. novembri 2012. aasta kohtuotsus Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, punktid 53 ja 55); 16. juuni 2015. aasta kohtuotsus Gauweiler jt (C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 46) ning 11. detsembri 2018. aasta kohtuotsus Weiss jt (C-493/17, EU:C:2018:1000, punkt 53).

57. Selles suhtes olen seisukohal, et aluslepingute asjakohaste sätete grammatilisest, süstemaatilisest ja teleoloogilisest analüüsist ilmneb, et mõistet „rahapoliitika“ (saksa keeles *Währungspolitik*), mis on liikmesriikide puhul, kelle rahaühik on euro, ELTL artikli 3 lõike 1 punkti c kohaselt liidu ainupädevuses, tuleb mõista nii, et see ei piirdu praktilises mõttes rahapoliitika (kitsas mõttes rahapoliitika, saksa keeles *Geldpolitik*) kindlaksmääramise ja elluviimisega nii, nagu see on ette nähtud ELTL artikli 127 lõikes 2. Seda tuleb mõista hoopis laialt, nii, et see hõlmaks ka ühisraha puudutavat normatiivset mõõdet, mille alla kuuluvad ka rahandusõigusnormid. [26]

58. Sellega seoses tuleb esmajärjekorras arvesse võtta ELTL artiklit 119, majandus- ja rahapoliitikat käsitleva VIII jaotise avasätet, millel on seega oluline süstemaatiline roll. Selle sätte ülesehitusest ilmneb, et kui lõikes 1 on üldsõnaliselt sätestatud kriteeriumid, mida tuleb järgida liikmesriikide ja liidu majanduspoliitilises tegevuses (mida käsitletakse 1. peatükis), siis lõige 2 puudutab liikmesriikide ja liidu rahapoliitilist tegevust (*Währungspolitik*), mida käsitletakse 2. peatükis.

59. ELTL artikli 119 lõike 2 kohaselt hõlmab liikmesriikide ja liidu tegevus ühisraha, mille nimetus on euro, ning ühtse rahapoliitika ja vahetuskursipoliitika kindlaksmääramist ja teostamist. [27] Seega ilmneb sellest sättest, et sellel tegevusel on kolm aspekti: ühisraha (euro); ühtse rahapoliitika kindlaksmääramine ja teostamine (selle poliitika praktilises, *Geldpolitik*'i tähenduses); ning vahetuskursipoliitika kindlaksmääramine ja teostamine.

60. Minu arvates järeldub sellest sättest, et liidu rahapoliitilist pädevust, mida puudutab eelviidatud VIII jaotise 2. peatükk, ei saa mõista kitsas tähenduses nii, et see piirdub üksnes praktilise rahapoliitika (*Geldpolitik*) kindlaksmääramise ja elluviimisega, vaid see hõlmab ka ühisraha ehk euro valdkonna (ja vahetuskursipoliitika) valdkonna ainupädevust. Lisaks eeldab ELTL artikli 119 lõikes 2 viidatud rahaühtsus liidule ainupädevuse andmist, mis peab selle ühtsuse tagamiseks hõlmama õigust sätestada õigusnorme seda raha reguleerivate aspektide kohta ja peab seega hõlmama rahandusõigust.

61. Seda tõlgendust kinnitavad ka rahapoliitikat käsitleva VIII jaotise 2. peatükis sisalduvad sätted, millest tuleb ELTL artikli 2 lõike 6 kohaselt lähtuda, et liidu rahapoliitilise ainupädevuse (*Währungspolitik*) ulatus kindlaks määrata.

62. Nimelt asub selles peatükis esiteks ELTL artikkel 128, mille lõige 1 puudutab europangatähtede emissiooni liidu piires ja seda, et neil pangatähtedel on seadusliku maksevahendi staatus, ning lõige 2 müntide emiteerimist.

63. Teiseks sisaldab see peatükk ELTL artiklit 133, mis annab liidu seadusandjale sõnaselge volituse kehtestada seadusandlikke meetmeid, mida on vaja euro kasutamiseks ühisrahana. [28]

64. Nende sätete olemasolu selles peatükis ning see, et neis nimetatud pädevusvaldkonnad kuuluvad liidule antud rahapoliitilise ainupädevuse alla, on ka vajalik, et tagada ühisraha – euro – ühtsus.

26 See, et aluslepingutes on kaks eri mõistet, mille saab taandada samale „rahapoliitika“ terminile (inglise keeles *monetary policy*, prantsuse keeles *politique monétaire*), neist üks laias tähenduses, mis hõlmab teist, kitsas tähenduses mõistet, leiab kinnitust asjaolust, et saksa versioonis on need kaks tähendust tähistatud eri terminitega: laias tähenduses *Währungspolitik* ja kitsamas *Geldpolitik*.

27 27. novembri 2012. aasta kohtuotsus Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, punkt 48); 16. juuni 2015. aasta kohtuotsus Gauweiler jt (C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 34) ja 11. detsembri 2018. aasta kohtuotsus Weiss jt (C-493/17, EU:C:2018:1000, punkt 46).

28 Selle sätte alusel on vastu võetud mitu õigusakti, sealhulgas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. detsembri 2010. aasta määrus (EL) nr 1210/2010 euromüntide autentimise ja ringlusse kõlbmatute euromüntide käitlemise kohta (ELT 2010, L 339, lk 1); Euroopa Parlamendi ja nõukogu 4. juuli 2012. aasta määrus (EL) nr 651/2012 euromüntide emiteerimise kohta (ELT 2012, L 201, lk 135); Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. märtsi 2014. aasta määrus (EL) nr 331/2014, millega luuakse vahetus-, abi- ja koolitusprogramm euro kaitsmiseks võltsimise eest (programm „Perikles 2020“) ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu otsused 2001/923/EÜ, 2001/924/EÜ, 2006/75/EÜ, 2006/76/EÜ, 2006/849/EÜ ja 2006/850/EÜ (ELT 2014, L 103, lk 1).

65. Nimelt kujutavad europangatähtede emiteerimise ja selleks volituste andmise pädevus ning euromüntide emiteerimise reguleerimise pädevus, seadusliku maksevahendi staatuse määramise pädevus ja selle raha kasutamiseks vajalike meetmete võtmise pädevus endast selle raha ehk euro ühtsuse alust, ning seega ka ühtse rahapoliitika elluviimise eeldust.

66. Kui liidul ei oleks neis aspektides ainupädevust, võiks iga euroala liikmesriik läheneda ühisrahale eri moel, mis seaks muidugi kahtluse alla euro kui majandus- ja rahaliidu vääringu ühtsuse, riskides kahjustada ka nii EKPSi sisulise rahapoliitika kui ka selle tarbeks võetud meetmete tõhusust.

67. Nagu eespool punktis 41 märgitud, kajastab see, et liidule on neis ühisraha aspektides ainupädevus antud, vajadust kehtestada selles valdkonnas ühtsed põhimõtted kõigi liikmesriikide jaoks, kelle rahaühik on euro, et kaitsta majandus- ja rahaliidu ning euro kui ühisraha üldisi huve. Euroala liikmesriikide ühisraha loomine ja selle ühisraha nõuetekohane toimimine eeldavad, et nende riikide rahanduslik suveräänsus läheks liidu rajatud majandus- ja rahaliidu raames täielikult, kõikehõlmavalt ja ainuõiguslikult üle liidule.

68. Seega tuleb asuda seisukohale, et liidu ainupädevus, mis on ette nähtud ELTL artikli 3 lõike 1 punktis c, hõlmab igasugust pädevust ja kõiki volitusi, mida on ühisraha ehk euro loomiseks ja nõuetekohaseks toimimiseks vaja.

69. Mis puutub konkreetsemalt seadusliku maksevahendi staatusse, siis nagu ma selgitan üksikasjalikumalt järgmises jaos, kajastub selles asjaolu, et euroala ühisraha staatus on ametlik, välistades, et ka mõni muu vääring võiks samas staatuses olla. Seega on seadusliku maksevahendi staatuse kehtestamine ja reguleerimine üks euro kui euroala liikmesriikide rahaühiku ühtsuse tagamise hädavajalikke aspekte. Pole nimelt juhus, et seadusliku maksevahendi staatust, mis on avaliku õiguse, täpsemalt rahandusõiguse mõiste,[29] on mainitud liidu esmase õiguse tasandil ELTL artikli 128 lõike 1 kolmandas lauses, mille tõlgendamise juurde ma naasen peagi.

70. Eeltoodud kaalutlustest lähtudes tuleb minu arvates järeldada, et liidu ainupädevust nende liikmesriikide rahapoliitika valdkonnas, mille rahaühik on euro, tuleb ELTL artikli 3 lõike 1 punkti c tähenduses mõista nii, et see hõlmab igasugust pädevust ja kõiki volitusi, mida on ühisraha ehk euro loomiseks ja nõuetekohaseks toimimiseks vaja, sealhulgas seda ühisraha puudutavat normatiivset mõõdet, mis hõlmab selle ühisraha statuudi ja seadusliku maksevahendi staatuse kehtestamist ja reguleerimist.

71. Sellegipoolest, ja nagu ma märkisin eespool punktides 45–48, tuleb selle käigus, kui liit seda pädevust teostab, tingimata arvesse võtta vajadust leida tasakaal liikmesriikidele jäänud pädevuse teostamisega – pädevuse, mille raames võib selles kontekstis asjasse puutuvaks osutuda tsiviilõiguslik pädevus kohustuste täitmise valdkonnas, avaliku sektori asutuste korralduse ja tegevuse alane pädevus ning maksu- ja karistusõiguslik pädevus.

D. Seadusliku maksevahendi staatuse mõiste

72. Nüüd, kus on selgitatud, et liidu rahapoliitilisel ainupädevusel on ühisraha suhtes ka normatiivne mõõde, mis hõlmab selle statuudi ning seadusliku maksevahendi staatuse kehtestamist ja reguleerimist, on eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimustele vastamiseks vaja määrata kindlaks, milline ulatus on liidu õiguses seadusliku maksevahendi staatuse mõistel ja täpsemalt europangatähtede seadusliku maksevahendi staatuse mõistel.

29 Vt selle kohta soovituse 2010/191/EL põhjenduses 4 viidatud euroala liikmesriikide rahandusministeeriumite ja keskpankade esindajatest koosnenud töörühma aruanne („Report of the Euro Legal Tender Expert Group (ELTEG) on the definition, scope and effects of legal tender of euro banknotes and coins“), eriti punkti 2.1.1 alapunkt a, lk 3.

73. Selleks pean siiski vajalikuks teha ühisraha kohta mõne sissejuhatava märkuse.

1. Sissejuhatavad märkused ühisraha kohta

74. Nagu juba märgitud, näeb ELL artikli 3 lõige 4 ette, et liidu rajatud majandus- ja rahaliidu rahaühik on euro. Mitmes aluslepingute sättes, sealhulgas ELTL artikli 119 lõikes 2 ja artiklis 133[30] on eurost kõneldud kui „ühisrahast". ELTL artikli 282 lõike 3 teises lauses on mainitud ka eurot ennast.

75. Liidu seadusandja – nagu ka muide paljud, kui mitte kõik liikmesriikide seadusandjad – on jätnud raha mõiste määratlemata.[31]

76. Raha kontseptsioonile lähim mõiste liidu materiaalõiguses tundub olevat mõiste „rahalised vahendid" nii, nagu see on määratletud direktiivis (EL) 2015/2366 makseteenuste kohta.[32] Selle direktiivi kontekstis puudutab makseteenuste ühtlustatud raamistik „rahaliste vahendite" ülekandmist, kusjuures „rahaliste vahendite" mõiste täpset legaaldefinitsiooni see direktiiv ise ei anna. Direktiivi artikli 4 lõikes 25 on siiski esitatud loetelu „rahalistest vahenditest", millega seoses makseteenuseid võidakse osutada, märkides, et need on „pangatähed ja mündid, elektroonsel kujul edastatav raha ja e-raha, mis on määratletud [direktiivis] 2009/110/EÜ[33]".

77. Majandusteoorias määratletakse raha – kui mõista seda üldisemas *money* või *Geld*'i tähenduses[34] – üldiselt funktsionaalselt, rõhutades juba Aristotelese ajast pärineva kontseptsiooni[35] kohaselt kolme selle täidetavat funktsiooni, mis on: (i) arvestusühiku funktsioon; (ii) maksevahendi (või vahetusväärtuse) funktsioon; ja iii) väärtuse säilitaja funktsioon.

78. Õiguslikust vaatevinklist tuleb seda majanduslikku määratlust täiendada riigikesksest rahateooriast[36] tulenevate teguritega, pidades silmas, et raha on riigi – või euro puhul majandus- ja rahaliidu – loodud ning tema olemasolu jääb paratamatult vaid konkreetse õigussüsteemi piiresse.

79. Ajaloolisest vaatenurgast on raha mõiste aja jooksul muutunud.[37] Tänapäeval põhinevad kaasaegsed majandussüsteemid, sealhulgas majandus- ja rahaliit, „dekreetrahal", see tähendab seaduslikuks maksevahendiks tunnistatud ja keskpanga emiteeritaval rahal, mida ei saa aga konverteerida näiteks kindlaks kullakoguseks.[38]

30 Vt ka aluslepingute preambul ja ELTL artikli 140 lõige 3.

31 Juba üksnes terminoloogilisest vaatevinklist võib mõiste „raha" (prantsuse keeles *monnaie*) tekitada segadust, kuna teistesse keeltesse saab seda tõlkida eri sõnadega: ühest küljest „rahaühiku, vääringu", st teatud riigi või rahaliidu seadusliku maksevahendi tähenduses (inglise keeles *currency*, saksa keeles *Währung*); need mõisted vastavad terminile „raha", mida on asutamislepingus kasutatud euro tähistamiseks. Teisest küljest võib terminit „raha" tõlkida üldisemas tavakeelses tähenduses (inglise keeles *money*, saksa keeles *Geld*). Päriselt on need kaks „raha" tähendust omavahel seotud (vt Siekmann, H., väljaandes Freitag, R. ja Omlor, S., *The Euro as a legal Tender – A comparative Approach to a Uniform Concept*, 2020, lk 8 ja 9).

32 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. novembri 2015. aasta direktiiv (EL) 2015/2366 makseteenuste kohta siseturul, direktiivide 2002/65/EÜ, 2009/110/EÜ ning 2013/36/EL ja määruse (EL) nr 1093/2010 muutmise ning direktiivi 2007/64/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (ELT 2015, L 337, lk 35).

33 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. septembri 2009. aasta direktiiv 2009/110/EÜ, mis käsitleb e-raha asutuste asutamist ja tegevust ning usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalvet ning millega muudetakse direktiive 2005/60/EÜ ja 2006/48/EÜ ning tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2000/46/EÜ (ELT 2009, L 337, lk 35). Vt täpsemalt artikli 2 punkt 2.

34 Vt eespool 31. joonealune märkus.

35 Vt *Nikomachose eetika*, V raamat, 5. peatükk, mille Aquino Thomas võttis keskajal üle *Summa Theologica*'s (II-II, küsimus 78, artikkel 1.7).

36 Mille alus on üldiselt Knapp, G. F., *Staatliche Theorie des Geldes*, 1905. Vt selle kohta siiski Siekmann, H., „Restricting the use of cash in the European Monetary Union: Legal Aspects", Rövenkamp, F., Bälz, M. ja Hilpert, H. G., *Cash in East Asia*, 2017, lk 157 jj, kus on veel ohtralt viiteid teoreetilisele kirjandusele. Raha mõiste ning mitme juriidilise rahateooria kohta vt ka Proctor, C., *Mann on the legal aspect of money*, 6th ed., 2005, 1. ptk.

37 Esialgne raha oli nn „kaupraha" ehk turuväärtusega materjalist tehtud ese, näiteks kuldmündid; seejärel sai rahast „esindav raha" ehk raha, mis seisnes pangatähtedes, mida sai vahetada teatava kulla- või hõbedakoguse vastu. Sellest kiire ülevaate saamiseks vt EKP selgitavat dokumenti „Mis on raha?" (https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me-more/html/what_is_money.et.html).

38 Dekreetrahal ei ole omaenda väärtust, pangatähtede paber iseenesest on väärtusetu, ometi saab seda vahetada kaupade ja teenuste vastu, sest kasutajad eeldavad, et keskpank hoiab raha väärtust aja jooksul stabiilsena. Kui keskpank ei peaks suutma seda ülesannet täita, kaotaks dekreetraha üldise aktsepteeritavuse nii maksevahendina kui ka väärtuse säilitajana.

80. Nagu ilmneb ka eelviidatud rahaliste vahendite mõistest, esineb raha kui niisugune – mida majandus- ja rahaliidus esindab ühisraha euro – nii füüsilisel kujul pangatähtede ja müntidena (ehk sularahana) kui ka arveldus- või e-rahana (mida väljendab näiteks pangakonto jääk). Raha, seega euroalas euro, esineb ja ringleb majanduses mitmel eri kujul.

81. Ajalooliselt on kõige olulisem raha vorm olnud muidugi sularaha (pangatähed ja mündid), riigi rahandusliku suveräänsuse ülim väljendus. Nagu hiljutistest andmetest näha, mängib sularaha euroala kui terviku majanduses ikka veel olulist majanduslikku rolli. Nimelt näitab üks hiljutine EKP avaldatud uuring,[39] et liidus moodustavad sularahamaksed arvuliselt umbes 79% maksetest, mille eurooplased päevas teevad, ning väärtuselt umbes 54%. Eriti käib see väikemaksete kohta: vaid 10% analüüsitud sularahatehingutest tehti üle 100-eurose väärtusega kaupade või teenuste eest. See uuring näitab ka, et eri liikmesriikides on harjumused ja eelistused väga erinevad.

82. Kuigi see uuring näitab selgelt, nagu EKP pealegi kohtuistungil ise kinnitas, et sularaha mängib euroala majanduses veel olulist rolli ja seega ei paista, et sularahata ühiskond (*cashless society*) vähemalt Euroopas veel niipea saabuks, nagu mõned väidavad, ei saa siiski salata, et majanduse moderniseerumisprotsess ja veel hiljutisem tehnoloogiline areng on sellegipoolest toonud kaasa uute mittefüüsiliste rahavormide tekke, mis on omandanud aja jooksul üha suurema tähtsuse[40], mis tõenäoliselt veelgi suureneb.[41] Tehnoloogilised uuendused on viimastel aastatel olnud nii kiired ja radikaalsed, et see võib potentsiaalselt põhjustada finantssektoris radikaalseid muutusi, ohustades isegi (liidu liikmesriikide või euroala) rahanduslikku suveräänsust.[42] Selles kontekstis ei ole üllatav, et nagu muudeski maailma suuremates majandussüsteemides[43], algatati ka liidu tasandil arutelu digitaalraha (*Central Bank Digital Currency)*[44] juurutamise võimaluse üle, millel võib olla väga oluline mõju nii Euroopa rahandus- ja finantssüsteemile kui ka euro rahvusvahelisele rollile[45].

83. Igal juhul on raha, mida euroalal esindab ühisraha euro, oma vormist olenemata (olgu see siis füüsilisel, sularahaks konkretiseerunud kujul või mittefüüsilisel kujul) olemas ja võib kõigis oma vormides täita kolme eelnimetatud funktsiooni, mille hulgast on käesolevas kohtuasjas kõige olulisem maksevahendi funktsioon.[46]

84. Seega tuleb eeltoodud kaalutlustest lähtudes ning võttes eriti arvesse seda viimast funktsiooni, analüüsida, kuidas liit on teostanud oma ainupädevust ühisraha suhtes, mida kirjeldati eelmises jaos, eriti mis puutub seadusliku maksevahendi staatuse määramisse.

39 Vt selle kohta Henk Esselink ja Lola Hernández, „The use of cash by households in the euro area“, EKP *Occasional Paper Series* nr 201, november 2017 (mille saab alla laadida lingilt: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op201.en.pdf), lk 18 jj.

40 2017. aasta novembris oli euroala rahaloomeasutustes (RA) hoiuste summa 17,5 tuhat miljardit eurot, võrdluseks oli sularahana ringluses 1100 miljardit eurot (vt selle kohta EKP juhatuse liikme Yves Merschi loeng „Virtual or virtueless? The evolution of money in the digital age“, mille saab alla laadida aadressilt https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2018/html/ecb.sp180208.en.html).

41 Selle kohta vt paljude uuringute hulgast Rahvusvahelise Valuutafondi avaldatud Adriani, T. ja Mancini-Griffoli, T. uuring „The rise of Digital Money“, *Fintech Notes*, Notes 19/01, juuli 2019, mille saab alla laadida aadressilt https://www.imf.org/en/Publications/fintech-notes/Issues/2019/07/12/The-Rise-of-Digital-Money-47097, kus on ka palju teisi viiteid.

42 Sel teemal vt näiteks Prantsuse Vabariigi ja Saksamaa Liitvabariigi 13. septembri 2019. aasta ühisavaldus Libra krüptovaluuta projekti kohta, mille on algatanud Facebook koos teistest ettevõtjatest ja valitsusvälistest organisatsioonidest moodustatud konsortsiumiga.

43 Hiljutistest pressiteadetest selgub esiteks, et Hiina Rahvavabariik on alustanud mitmes linnas digiraha juurutamise katseprojekti (*Central Bank Digital Currency)*, mis on juba üsna kaugele edenenud, ja teiseks, et USAs on muu hulgas ka selle projekti tagajärjel arutelu digidollari kasutuselevõtu üle märgatavalt kiirenenud (USA senat pidas 22. juulil 2020 sel teemal istungi; vt https://www.banking.senate.gov/hearings/us-china-winning-the-economic-competition). Sellel küsimusel on kahtlemata väga suured ja delikaatsed geopoliitilised järelmid. CBDC kasutuselevõtu potentsiaalselt murrangulise mõju kohta rahandussüsteemile vt muu hulgas Federal Reserve Bank of Philadelphia avaldatud väga hiljutist (2020. aasta juuni) uuringut „Central Bank Digital Currency: Central Banking for all“, mille saab alla laadida aadressilt https://www.philadelphiafed.org/-/media/research-and-data/publications/working-papers/2020/wp20-19.pdf.

44 See arutelu toimus 2019. aasta detsembris majandus- ja rahandusministrite nõukogus (vt selle kohta EKP teatis, mis koostati selle kohtumise jaoks, „Innovation and its impact on the European retail payment landscape“, mille saab alla laadida aadressilt https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.other191204~f6a84c14a7.en.pdf). Selle kohta vt ka EKP juhatuse liikme Yves Merschi kõne „An ECB digital currency – a flight of fancy?“, mille saab alla laadida veebisaidilt https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2020/html/ecb.sp200511~01209cb324.en.html.

45 Selle kohta vt komisjoni 5. detsembri 2018. aasta teatis COM(2018) 796 final „Towards a stronger international role of the euro“.

46 Rahalise võla võib seaduslikult tasuda kas füüsilises vormis ühisraha (seega sularaha) või mittefüüsilises vormis ühisraha (näiteks mittefüüsilise raha pangaülekandega) kasutades.

2. Kuidas liit on teostanud oma ainupädevust seadusliku maksevahendi staatuse suhtes

85. Oma ainupädevust teostades on liidu seadusandja reguleerinud ühisraha teatavaid õiguslikke aspekte, kuid ei ole selle kohta kehtestanud terviklikku ja ammendavat normistikku.

86. Mis puutub konkreetselt seadusliku maksevahendi staatusse, siis selle kohta on esmased liidu õigusnormid sätestatud ELTL artikli 128 lõike 1 kolmandas lauses, mida korratakse EKPS ja EKP põhikirja artikli 16 esimese lõigu kolmandas lauses, ning teisesed õigusnormid määruses nr 974/98, täpsemalt selle artiklites 10 ja 11.

87. Need sätted puudutavad pangatähtede ja müntide emiteerimist ja seadusliku maksevahendi staatust, kuid ei määratle täpselt seadusliku maksevahendi staatuse mõistet. See lünk ei ole juhuslik, arvestades teema tundlikkust ja asjaomaste eri liikmesriikide lähenemisviiside erinevust.[47]

88. Eespool punktides 59–70 toodud kaalutlustest lähtuvalt on seadusliku maksevahendi staatuse mõiste minu arvates liidu õigusele omane rahandusõiguslik mõiste, mida tuleb seega tõlgendada kogu liidus autonoomselt ja ühetaoliselt.[48]

89. Märgin seoses sellega, et isegi kui liidu seadusandja ei ole seadusliku maksevahendi staatuse mõistet täpselt määratlenud, võib ta seda igal ajal teha, määrates õigusnormides põhjalikult kindlaks täpse tähenduse, mis tuleb sellele mõistele anda.

90. Lisaks tuleb märkida, et kui selle mõiste ulatuse kindlaksmääramine kuulub liidu õiguse ainupädevusse, siis seevastu on välistatud, et liikmesriigid, kes on minetanud selles valdkonnas kõik eesõigused – nagu nähtub käesoleva ettepaneku punktidest 38–44 –, võiksid kehtestada õigusnorme, mis kujutaksid oma eesmärgi ja sisu poolest endast seadusliku maksevahendi staatuse reguleerimist, ning välistatud on see isegi liidu seadusandja tegevusetuse korral. Liikmesriikidel, kelle rahaühik on euro, pole enam seadusliku maksevahendi staatuse mõiste määratlemiseks mingit pädevust.

91. Mis puutub konkreetselt sättesse, mis annab seadusliku maksevahendi staatusele esmase õiguse mõiste ulatuse, st ELTL artikli 128 lõikesse 1, siis selle kahes esimeses lauses on sätestatud, et EKP-l on ainuõigus anda luba europangatähtede emissiooniks liidu piires ning et pangatähti võivad emiteerida EKP ja riikide keskpangad.[49] Sama lõike 1 kolmandas lauses on sätestatud, et EKP ja riikide keskpankade emiteeritud pangatähed on liidus ainsad seadusliku maksevahendi staatusega pangatähed.

92. Selles sättes, mis kordab sõna-sõnalt EÜ artikli 106 teksti, ei ole küll seadusliku maksevahendi mõistet täpselt määratletud, kuid tal on sellegipoolest põhjapanev tähtsus.

93. Esiteks väljendab see säte, et liikmesriigid, kelle rahaühik on euro, on andnud liidule suveräänse ainuvõimu määrata kindlaks, millisel varal või vahendil (materiaalsel või mittemateriaalsel) on euroalal seadusliku maksevahendi staatus.

47 Vt selle kohta arutelud, mida peeti euroala riikide finantsministeeriumide ja keskpankade esindajatest koosnenud töörühmas, mida on mainitud soovituse 2010/191/EL põhjenduses 4 (vt eespool 29. joonealuses märkuses viidatud aruanne). Sellest aruandest selgub, et liikmesriikide ekspertide arvates on seadusliku maksevahendi staatuse mõiste liikmesriikide õiguses üldiselt aktsepteeritud kontseptsioon, kuid eri liikmesriikide õigustraditsioonide ja tarbimisharjumuste vahel on erinevusi. Selle kohta vt Angel, B. ja Margerit, A., „Quelle est la portée du cours légal de l'euro?", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne* nr 532/2009, eriti lk 589 ja 590.

48 Vt analoogia alusel 4. oktoobri 2011. aasta kohtuotsus Football Association Premier League jt (C-403/08 ja C-429/08, EU:C:2011:631, punkt 154).

49 Vt selle kohta EKP 13. detsembri 2010. aasta otsus 2011/67/EL euro pangatähtede emiteerimise kohta (uuesti sõnastatud) (ELT 2011, L 35, lk 26).

94. Teiseks täidab see säte peamiselt tagamise ülesannet. Nagu Saksamaa Liitvabariik õigesti märkis, on selle sätte eesmärk tekitada EKP-le ja riikide keskpankadele seaduslike maksevahendi staatuses pangatähtede emiteerimise „monopol“, keelates põhiseaduslikul tasandil pangatähtede või mis tahes muu seadusliku maksevahendi staatuses rahavormide emiteerimise kõigil teistel isikutel, olgu need siis avalik-õiguslikud või eraõiguslikud.[50]

95. Kolmandaks tagab see säte konstitutsioonilisel tasandil eurodes vääringustatud pangatähtede olemasolu enda, mis viib järeldusele, et nende täielik kaotamine oleks liidu õigusega vastuolus.

96. Sellegipoolest ei ilmne ELTL artikli 128 lõikest 1 ega ühestki teisest liidu õigusnormist minu arvates, et liidu põhiseadusandja oleks soovinud välistada võimaluse, et liit saaks anda seadusliku maksevahendi staatuse paralleelselt europangatähtedega (ja -müntidega)[51] ka muudele rahavormidele, mis ei pea olema tingimata füüsilised[52]. Liidu eelviidatud suveräänne pädevus määrata seadusliku maksevahendi staatust hõlmab nimelt pädevust määrata omal äranägemisel ja liidu õigust järgides kindlaks euroalal kehtiv(ad) seaduslik(ud) maksevahend(id).[53]

97. Selles kontekstis tuleb ka märkida, et kuigi liit ei ole sõnaselgelt omistanud seadusliku maksevahendi staatust muudele rahavormidele kui sularaha, on ta siseturgu käsitlevate õigusnormide raames siiski reguleerinud üksikasjalikult makseteenuseid (eelviidatud direktiivis 2015/2366) ja e-raha väljastamist (direktiivis 2009/110). Selles kontekstis on liit ise elektrooniliste maksevahendite kasutamist soodustanud.[54] Need üksikasjalikud õigusnormid, mille eesmärk oli tagada arveldus- ja e-rahas tehtavate maksete turvalisus, aitasid tänu nende maksevahendite omandatud turvalisusele ja levikule sularaha kasutamist vähendada.[55]

98. Sellegipoolest tuleb ka märkida, et kuigi liidule ühisraha suhtes antud ainupädevus võimaldab tal määratleda seadusliku maksevahendi staatuse mõiste, mis – nagu näeme põhjalikumalt järgnevas jaos – on vahetult seotud raha kasutamisega rahaliste võlgade tasumise vahendina, ei ole see ainupädevus nii suure haardega, et hõlmata üldist eraõiguslike isikute vaheliste või avaliku võimu kehtestatud rahaliste kohustuste täitmise tingimuste sätestamise pädevust, mis on jäänud liikmesriikidele. Selles kontekstis on seega tekkinud vajadus, et eespool punktides 45–48 ja 71 viidatud mõttes kooskõlastataks liidu ainupädevust seadusliku maksevahendi staatuse määramise alal liikmesriikide pädevusega, eriti tsiviilõiguse valdkonnas, mis puudutab eraõiguslike rahaliste kohustuste täitmist, ametiasutuste ja maksuhalduri toimimise ja tegevuse valdkonnas, mis puudutab avaliku võimu kehtestatud rahaliste kohustuste täitmist, ning kriminaalõiguse valdkonnas, mis puudutab kuritegevuse vastase võitluse ja raharingluse vastastikust suhet.

50 Ajaloolises perspektiivis oli selle ülesanne ka tagada konstitutsiooniliselt, et neis liikmesriikides, kus euro on ühisrahana kasutusele võetud, asendatakse omavääringud täies ulatuses euroga.

51 Selle kohta tuleb märkida, et teisese õiguse tasandil anti euromüntidele seadusliku maksevahendi staatus määruse nr 974/98 artikliga 11. Lisaks on mündid sõnaselgelt ette nähtud ELTL artikli 128 lõikes 2.

52 Sellega seoses märgin, et juba ELTL artikli 128 lõike 1 kolmanda lause sõnastusestki nähtub, et selle sätte kohaselt on EKP või riikide keskpankade emiteeritud europangatähted *ainsad pangatähed* (die einzigen Banknoten), millel on liidus seadusliku maksevahendi staatus. Sellest sättest ei nähtu, et need pangatähed oleks liidus ainsad seadusliku maksevahendi staatusega instrumendid, mida kinnitab lisaks seadusliku maksevahendi staatuse andmine ka müntidele.

53 See tõlgendus on kooskõlas nõudega, et liidu õigus oleks paindlik, kohanemaks vajadustega, mida põhjustavad tehnoloogilisest arengust tulenevad muudatused, mis, nagu on märgitud eespool punktis 82, on majanduses äärmiselt kiired.

54 Vt näiteks direktiivi 2015/236 põhjendus 5 ja komisjoni 2012. aasta roheline raamat „Euroopa integreerituma kaardi-, interneti- ja mobiilimaksete turu saavutamine“ (KOM(2011) 941 (lõplik)).

55 Need üksikasjalikud õigusnormid on muutnud tehingud nii turvaliseks ja nende kasutamise nii levinuks, et osa on hakanud kaaluma, et arveldusraha tuleks juba seadusliku maksevahendina käsitada. Vt muu hulgas näiteks V. De Stasio, „Verso un concetto europeo di moneta legale: valute virtuali, monete complementari e regole di adempimento“, *Banca borsa titoli di credito*, 2018, eriti lk 751.

3. Seadusliku maksevahendi staatuse mõiste liidu õiguses

99. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimustele vastamiseks tuleb kindlaks teha, milline ulatus on europangatähtede seadusliku maksevahendi staatuse mõistel, ja seda hoolimata sellest, et liidu seadusandja ei ole oma vastava ainupädevuse teostamisel seadusliku maksevahendi staatuse mõistet täpselt määratlenud. Kuna tegemist on liidu õigusmõistega, tuleb Euroopa Kohtul selle ulatus õiguse praeguses seisus kindlaks määrata tõlgendamise teel.[56]

100. Vaatamata täpse määratluse puudumisele annab liidu õigus ka tõlgendamissuuniseid, mis võimaldavad europangatähtede ja -müntide seadusliku maksevahendi staatuse mõistet liidu õiguses piiritleda. Selliseid suuniseid leidub esiteks komisjoni soovituses 2010/191/EL ning teiseks määruse nr 974/98 põhjenduses 19.

101. Neist esimene ehk soovitus 2010/191/EL puudutab konkreetselt europangatähtede ja -müntide seadusliku maksevahendi staatuse ulatust ja mõju. Nagu ilmneb põhjendusest 4, põhineb see soovitus komisjoni ja EKP egiidi all euroala liikmesriikide rahandusministeeriumide ja keskpankade esindajatest moodustatud töörühma aruande peamistel järeldustel.

102. Oma eelotsusetaotluses küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus sõnaselgelt, milline ulatus tuleks sellele soovitusele omistada.

103. Selle kohta tuleb märkida, et Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast tuleneb, et kuigi ELTL artikli 288 lõike 5 kohaselt ei ole soovituste eesmärk siduvate tagajärgede tekitamine ja nendega ei saa seega luua õigusi, millele isikud saaksid liikmesriigi kohtus tugineda, ei ole need siiski ilma igasuguse õigusliku mõjuta. Nimelt on liikmesriikide kohtud kohustatud nende menetluses olevate asjade lahendamisel soovitusi arvesse võtma, eriti kui need toovad selgust nende rakendamiseks vastu võetud riigisiseste sätete tõlgendamisel või kui nende eesmärk on täiendada siduvaid Euroopa Liidu õigusnorme.[57]

104. Samuti on Euroopa Kohus tunnistanud, et kui dokumendi on koostanud liikmesriikide ekspertide grupp ja komisjoni talitused, nagu soovituse 2010/191/EL puhul, võib see anda kasulikku teavet asjakohaste liidu õigusnormide tõlgendamiseks ning seeläbi aidata tagada nende sätete ühetaolist kohaldamist.[58]

105. Seega kujutab soovitus 2010/191/EL endast olulist tõlgendamissuunist, mille abil määratleda europangatähtede ja -müntide seadusliku maksevahendi staatuse mõiste sisu liidu õiguses, seda enam, et see mõiste põhineb euroala liikmesriikide esindajate töörühma koostatud aruandel.

106. Eelviidatud soovituse punktis 1 sisalduvast europangatähtede ja -müntide seadusliku maksevahendi staatuse ühtsest määratlusest ilmneb, et maksekohustuste suhtes on europangatähtede ja -müntide seadusliku maksevahendi staatusel kolm aspekti: esiteks kohustus neid vastu võtta; teiseks nominaalväärtuse tunnustamise kohustus; ja kolmandaks maksekohustusest vabastamise võime.

56 Euroopa Kohtul ei ole veel olnud juhust seda liidu õigusmõistet otse käsitleda, kuid ta on seda muu hulgas maininud kohtuasjades, mis puudutavad kaupade vaba liikumist (23. novembri 1978. aasta kohtuotsus Thompson jt (7/78, EU:C:1978:209)), käibemaksu (14. juuli 1998. aasta kohtuotsus First National Bank of Chicago (C-172/96, EU:C:1998:354, punkt 25)) ja 22. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus Hedqvist (C-264/14, EU:C:2015:718, punktid 25 ja 44 jj)) ning transporti (15. novembri 2018. aasta kohtuotsus Verbraucherzentrale Baden-Württemberg (C-330/17, EU:C:2018:916)).

57 13. detsembri 1989. aasta kohtuotsus Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646, punktid 7, 16 ja 18); 21. jaanuari 1993. aasta kohtuotsus Deutsche Shell (C-188/91, EU:C:1993:24, punkt 18); 11. septembri 2003. aasta kohtuotsus Altair Chimica (C-207/01, EU:C:2003:451, punkt 41) ja 24. aprilli 2008. aasta kohtuotsus Arcor (C-55/06, EU:C:2008:244, punkt 94).

58 6. septembri 2012. aasta kohtuotsus Chemische Fabrik Kreussler (C-308/11, EU:C:2012:548, punkt 25).

107. Mis puutub konkreetselt vastuvõtmiskohustusse, siis on soovituse 2010/191/EL punkti 1 alapunktis a täpsustatud, et võlausaldaja ei või keelduda europangatähti ja -münte vastu võtmast, välja arvatud juhul, kui pooled on leppinud kokku kasutada muid maksevahendeid.

108. Seega tuleb lähtuvalt soovituses 2010/191/EL seadusliku maksevahendi staatusele antud määratlusest asuda seisukohale, et pangatähtede ja müntide seadusliku maksevahendi staatuse mõiste liidu õiguses hõlmab üldist põhimõttelist kohustust, et võlausaldaja võtaks rahalise võla tasumisel vastu sularaha, kuid see kohustus ei ole absoluutne, vaid sellest võib teha poolte lepinguvabaduse alusel erandeid.

109. Nagu komisjon õigesti märgib, tuleb sellega seoses rõhutada, et selle määratlusega nõustus eri liikmesriikide esindajatest moodustatud töögrupp ühehäälselt,[59] millest saab järeldada, et sellist seadusliku maksevahendi staatuse mõistet, nagu on piiritletud eespool, võib pidada euroala liikmesriikide õiguskordade ühiseks mõisteks.

110. Kehtiva õiguse kohaselt tuleb liidu autonoomse õigusmõiste „seadusliku maksevahendi staatus“ tõlgendamisel pidada siiski silmas ka teist tõlgendamissuunist, nimelt määruse nr 974/98 põhjendust 19.

111. Selle põhjenduse kohaselt ei ole pangatähtedes ja müntides tehtavate maksete piirangud, mille liikmesriigid on kehtestanud avalikes huvides, europangatähtede ja -müntide seadusliku maksevahendi seisundiga vastuolus, kui rahaliste võlgade tasumiseks on olemas teisi seaduslikke võimalusi.

112. Enne kui analüüsida selle põhjenduse mõju liidu õigusmõistele „seadusliku maksevahendi staatus“, tuleb selgitada, milline väärtus tuleks omistada liidu õigusakti põhjendusele, mille üle tekkis kohtuistungil vaidlus.

113. Selle kohta nähtub Euroopa Kohtu praktikast, et liidu õigusakti preambul võib selle õigusakti sätete sisu täpsustada ning et liidu õigusakti põhjendused on tõlgendamisel olulised tegurid, mis võivad selgitada akti koostaja tahet.[60]

114. Sellest järeldub, et kuigi põhjendus ei ole ise õigusnorm ja seega ei ole sellel endal õigusjõudu, aitab see jõuda selgusele, kuidas tuleks õigusaktis sisalduvat õigusnormi või õigusmõistet tõlgendada.[61]

115. Selle kohtupraktika kohaselt on määruse nr 974/98 põhjendus 19, mis asub õigusaktis, mis näeb europangatähtedele ja -müntidele ette seadusliku maksevahendi staatuse – pangatähtedele artikli 10 teise lausega ja müntidele artikli 11 teise lausega –, andnud autoriteetse tõlgendussuunise, mida tuleb sellisena liidu ühtse õigusmõiste „seadusliku maksevahendi staatus“ täpse ulatuse kindlaksmääramisel arvesse võtta. Seda mõistet on kasutatud nii määruses nr 974/98 kui ka esmases õiguses, nimelt ELTL artikli 128 lõike 1 kolmandas lauses, mida korratakse EKPS ja EKP põhikirja artikli 16 esimese lõigu kolmandas lauses.[62]

59 Vt käesoleva ettepaneku 29. joonealuses märkuses viidatud liikmesriikide ekspertide aruanne, lk 4.

60 Vt 19. detsembri 2019. aasta kohtuotsus Puppinck jt *vs.* komisjon (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, punkt 75) ja samuti 10. jaanuari 2006. aasta kohtuotsus IATA ja ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, punkt 76). Vt ka 11. juuni 2015. aasta kohtuotsus Zh. ja O. (C-554/13, EU:C:2015:377, punkti 42 lõpp) ja 22. septembri 2011. aasta kohtuotsus Budějovický Budvar (C-482/09, EU:C:2011:605, punkt 40 jj).

61 Vt selle kohta 4. märtsi 2020. aasta kohtuotsus Mowi *vs.* komisjon (C-10/18 P, EU:C:2020:149, punktid 43 ja 44 ning seal viidatud kohtupraktika).

62 Mis sellesse puutub, siis nagu kõik menetlusse astujad kohtuistungil pealegi märkisid ja nagu nähtub punktides 113 ja 114 mainitud Euroopa Kohtu praktikast, ei saa põhjendus olla ülimuslik otseses mõttes õigusnormi suhtes ning ammugi mitte esmase õiguse suhtes. Seda võib siiski kasutada, tõlgendamaks mõnd selle õigusakti mõistet, mida kasutatakse nii esmases kui ka teiseses õiguses ning mida tuleb seega mõista ühtselt ja ühetaoliselt. Sellega seoses tuleb ka märkida, et määruse nr 974/98 artikli 10 teises lauses on üks ühele korratud õigusnormi, mis oli sätestatud selle määruse kehtestamise ajal kehtinud EÜ artiklis 106, mis on nüüd ELTL artikkel 128.

116. Sellest põhjendusest selgub, et kuigi liidu seadusandja ei määratlenud täpselt pangatähtede ja müntide seadusliku maksevahendi staatuse mõistet, tunnustab ta teatavat tegutsemisruumi avalike huvide järgimisel,[63] mis ei pea tingimata piirduma avaliku korraga.[64] Nii võib see, et võlausaldajate (mitteabsoluutsest) kohustusest võtta rahaliste kohustuste täitmise korral vastu seadusliku maksevahendi staatuses europangatähti ja -münte tehakse erandeid, olla privaatautonoomia kõrval veel enam põhjendatud ka avaliku huviga seotud kaalutlustega.

117. Avalikku huvi tuleb silmas pidada nii liidul kui ka liikmesriikidel, kummalgi oma pädevusvaldkonnas.

118. Mis puutub liitu, siis oma rahapoliitikavälist pädevust teostades ta juba ongi avalikku huvi silmas pidades kehtestanud õigusnorme, mis oma eesmärgi ja sisu poolest[65] ei reguleeri küll europangatähtede ja -müntide seadusliku maksevahendi staatust, kuid mõjutavad siiski sularaha kasutamist maksevahendina. Sellega seoses viitas komisjon rahapesuvastasele direktiivile[66] ja liitu toodava või liidust välja viidava sularaha kontrolli käsitlevale õigusaktile[67].

119. Samamoodi olen ma seisukohal, et nagu eelviidatud põhjenduses 19 mööndakse, võivad liikmesriigid oma pädevuse alusel võtta avalikes huvides meetmeid, mis oma eesmärgi ja sisu poolest ei reguleeri euro staatust seadusliku maksevahendina, kuid võivad siiski reguleerida eraõiguslike poolte vaheliste või avaliku võimu kehtestatud kohustuste täitmist, piirates teatud tingimustel ja teatud piires sularaha kasutamist nende kohustuste täitmiseks. Sellised õigusnormid tuleb järgmises jaos kirjeldatud piires lugeda liidu õiguses kehtiva europangatähtede ja -müntide seadusliku maksevahendi staatuse ühtse mõistega kooskõlas olevaks.[68] Kooskõla tuleneb mõistest „seadusliku maksevahendi staatus“ endast sellisena, nagu see liidu õiguse praeguses seisus on.

120. Selline seadusliku maksevahendi mõiste tõlgendus, mis tuleneb liidu õiguse praeguses seisus kehtivatest tõlgendussuunistest, ei ole vastuolus liidu pädevuse süstematiseeringuga, nagu näidatud käesoleva ettepaneku B jaos, ega lähe vastuollu seal piiritletud liidu ainupädevuse mõistega.

121. Nimelt ei tulene sellest tõlgendusest kuidagi, et liikmesriikidel oleks normatiivne pädevus reguleerida europangatähtede või -müntide seadusliku maksevahendi staatust, mis on laias tähenduses rahapoliitika mõiste ja kuulub seega liidu ainupädevusse.

63 Miski, isegi mitte määrust nr 974/98 ettevalmistavad materjalid ei viita sellele, et põhjenduse ulatus peaks olema vaid ajutine, nagu väitsid kassaatorid eelotsusetaotluse esitanud kohtus.

64 Selle kohta tuleb märkida, et nagu komisjon kohtuistungil õigesti märkis, nimetatakse põhjenduses 19 „üldisi“ huve (prantsuse keeles *intérêt public*, inglise keeles *public reason*, hispaania keeles *interés público*, portugalikeelses versioonis *interesse público*). Selle põhjenduse saksa versioonis, kus kõneldakse avaliku korraga seotud põhjustest (*Gründen der öffentlichen Ordnung*), on kasutatud liiga kitsast mõistet, mis ei ole kooskõlas selle väljendi tähendusega enamikus kõnealuse õigusakti keeleversioonides.

65 Vt selle kohta analoogia alusel 13. septembri 2005. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. nõukogu (C-176/03, EU:C:2005:542, punktid 41–53) ja 6. mai 2014. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. parlament ja nõukogu (C-43/12, EU:C:2014:298, punktid 32–42).

66 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. mai 2015. aasta direktiiv (EL) 2015/849, mis käsitleb finantssüsteemi rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 648/2012 ja tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2005/60/EÜ ja komisjoni direktiiv 2006/70/EÜ (ELT 2015, L 141, lk 73). Selle direktiivi artikli 11 lõike 1 punkti c kohaselt tagavad liikmesriigid, et kohustatud isikud rakendavad klientide suhtes hoolsusmeetmeid muu hulgas kaupadega kauplevate isikute puhul juhuslike sularahatehingute tegemisel summas vähemalt 10 000 eurot, sõltumata sellest, kas tehingu eest arveldatakse ühe maksega või mitme maksega, mis näivad olevat seotud.

67 Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2018. aasta määrus (EL) 2018/1672, mis käsitleb liitu toodava või liidust välja viidava sularaha kontrolli ning millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1889/2005 (ELT 2018, L 284, lk 6).

68 Ühe sedalaadi õigusaktide loetelu, mis kehtivad eri liikmesriikides (2016. aastal ka ajakohastatud), võib leida Saksamaa Liitvabariigi riigipäeva (Bundestag) dokumendis, milles arutatakse sularahamaksete piirangute üle („Diskussion über die Begrenzung von Bargeldzahlungen“; WD 4 – 3000 – 043/16, lk 8 ja 9).

122. Täpsemalt ei kujuta määruse nr 974/98 põhjendus 19 endast ELTL artikli 2 lõike 1 tähenduses eraldi volitust, mida arutati eespool punktides 42 ja 43. Rääkimata sellest, et vormilisest vaatepunktist kahtlen ma tõsiselt, et niisugune volitus võiks asuda õigusakti põhjenduses, mitte mõnes selle õigusakti regulatiivses sättes. Igal juhul ei järeldu sellest põhjendusest kuidagi, et liikmesriigid oleks volitatud seadusliku maksevahendi staatust reguleerivaid sätteid kehtestama. Liikmesriigi õigusnormid, mis oma eesmärgi ja sisu poolest kujutaksid endast seadusliku maksevahendi staatuse reguleerimist, tungiksid liidu ainupädevusse kuuluvasse valdkonda.

123. Viidatud põhjenduses on lihtsalt juhitud tähelepanu, et on võimalik, et õigusaktid, mille liikmesriigid on kehtestanud, teostades oma suveräänset pädevust – näiteks tsiviilõiguse valdkonnas kohustuste täitmise kohta või omaenda avaliku halduse korralduse või maksude valdkonnas või kuritegevuse vastase võitluse valdkonnas –, mida ei ole liidule üle antud, võivad puudutada pangatähtede või müntide seadusliku maksevahendi staatuse mõistet, seda mõjutades. Selles põhjenduses, mis on seadusliku maksevahendi staatuse mõiste autoriteetne tõlgendussuunis, mööndakse, et kuigi liikmesriigid ei või seadusliku maksevahendi staatuse mõistet määratleda, ei ole õigusnormid, mida nad kehtestavad – oma pädevuse teostamisel ning tingimustel ja piires, mida käsitletakse põhjalikult järgmises jaos – ja mis piiravad sularaha kasutamist maksevahendina, vastuolus europangatähtede seadusliku maksevahendi staatuse mõistega liidu õiguses.

124. Kokkuvõttes järeldub eeltoodust, et liidu õiguse praeguses seisus tuleb pangatähtede ja müntide seadusliku maksevahendi staatuse mõistet mõista nii, et sellest tuleneb võlausaldaja põhimõtteline kohustus pangatähti ja münte vastu võtta, välja arvatud juhul, kui lepingupooled on privaatautonoomiat kasutades kokku leppinud muudes maksevahendites või kui õigusnormid, mille liit või mõni liikmesriik on oma pädevuse alusel kehtestanud ning mis oma eesmärgi ega sisu poolest seadusliku maksevahendi staatust ei reguleeri, piiravad pangatähtedes maksete tegemist avalikes huvides.

125. Seadusliku maksevahendi mõiste tähendab seega, et europangatähed ja -mündid on reeglina kasutatavad maksevahendid:[69] need tuleb vastu võtta, kui poolte lepinguvabaduse raames või õigusnormides, mis piiravad avalikes huvides nende kasutamist maksevahendina, ei ole ette nähtud teisiti.

4. Sularaha kasutamise piiramise tingimused ja piirid

126. Tuleb veel käsitleda küsimust, millistel tingimustel ja mis piires võivad liit ja liikmesriigid kumbki oma pädevust teostades kehtestada õigusnorme, mis piiravad sularaha kasutamist maksevahendina.

127. Esiteks nähtub käesoleva ettepaneku punktidest 93–95, et õigusnorme, mis toovad *de jure* või *de facto* kaasa europangatähtede täieliku kaotamise või mis võivad muuta europangatähtedele omistatud seadusliku maksevahendi staatuse sisutühjaks, tuleb pidada ELTL artikli 128 lõike 1 kolmanda lausega vastuolus olevaks.

128. Teiseks, nagu on sõnaselgelt tunnistatud määruse nr 974/98 põhjenduse 19 sõnastuses, peavad õigusnormid, mis piiravad sularaha kasutamist maksevahendina, olema selleks, et olla kooskõlas pangatähtede ja müntide seadusliku maksevahendi staatuse mõistega liidu õiguses, esiteks olema kehtestatud üldistes huvides, mis ei pea olema tingimata seotud avaliku korraga, nagu juba selgitatud,[70] ja teiseks võib neid kehtestada üksnes tingimusel, et rahaliste võlgade tasumiseks oleks muid seaduslikke võimalusi.

69 Nagu märkis õigesti Saksamaa valitsus, kes kirjeldas kohtuistungil sularaha funktsiooni kui „tagavarafunktsiooni“ (*Auffangfunktion*).

70 Vt eespool 64. joonealune märkus.

129. Kolmandaks olen seisukohal, et kui õigusnormides, mis on vastu võetud muu kui rahandusõigusliku pädevuse alusel, piiratakse avalikes huvides sularaha kasutamist maksevahendina, siis peab seal ette nähtud piirang olema taotletava eesmärgiga proportsionaalne.

130. Sellega seoses tuleb meenutada, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt kuulub proportsionaalsuse põhimõte liidu õiguse üldpõhimõtete hulka. See nõuab, et meetmed sobiksid vastava õigusaktiga taotletavate õiguspäraste eesmärkide saavutamiseks ega läheks kaugemale sellest, mis on nende eesmärkide saavutamiseks vajalik.[71] Seetõttu tuleb juhul, kui on võimalik valida mitme sobiva meetme vahel, valida neist kõige vähem piirav meede.

131. Proportsionaalsuse põhimõte kui põhimõte, mis piirab avaliku võimu pädevuse teostamist, nõudes võetud meetmete ja taotletava eesmärgi vahelise tasakaalu saavutamist, mõjutab meetmete sisu ja vormi nii liidu pädevuse teostamisel, nagu on otsesõnu sätestatud ELL artikli 5 lõikes 4, kui ka liikmesriikide meetmete puhul, kui kummagi pädevuse alusel võetud meetmel on pistmist liidu õiguse kohaldamisalasse kuuluvate õiguslike olukordadega või see mõjutab neid.[72]

132. Seega peab sularaha maksevahendina kasutamise piirang sobima selle avalikes huvides oleva eesmärgi saavutamiseks, mida nende õigusnormidega taotletakse, ega tohi minna kaugemale, kui selle eesmärgi saavutamiseks vajalik.

133. Sellega seoses tuleb ka märkida, et nagu ilmneb eelmises jaos piiritletud seadusliku maksevahendi staatuse mõistest, ei ole liit ette näinud absoluutset õigust teha igal juhul sularahamakseid. Isegi kui nõustuda seisukohaga – mille vastu vaidleb teiste hulgas ka Saksamaa Liitvabariik –, et liidu õigusest tuleneb subjektiivne õigus kasutada sularaha maksete tegemiseks, mis võlgniku kohustusest vabastavad, ei kuuluks see subjektiivne õigus siiski liidu esmaste õigusnormidega tagatud põhiõiguste hulka, nagu komisjon kohtuistungil märkis.

134. Sularahale omistatud seadusliku maksevahendi staatusel võib olla seos teatud põhiõiguste teostamisega, kuid minu arvates on see seos vaid kaudne. Kuigi ei ole mingit kahtlust, et sularaha saab kasutada teatavate niisuguste põhiõiguste teostamisel, mis on seotud raha kasutamisega, ei tundu selle kasutamine siiski olevat nende põhiõiguste teostamiseks üldiselt vajalik, arvestades, et neid põhiõigusi saab teostada ka muude rahavormide või maksevahenditega kui sularaha.[73]

135. Sularaha seos põhiõiguste teostamisega muutub aga otseseks juhul, kui sularaha kasutamine on üks sotsiaalse kaasamise aspekte. Nimelt eeldab raha kasutamine muul kujul kui füüsilise sularahana praeguse seisuga seda, et krediidiasutuses või muus sarnases finantsasutuses oleks avatud konto, mille kaudu saab teha maksetehinguid.

71 Vt *ex multis* 8. aprilli 2014. aasta kohtuotsus Digital Rights Ireland (C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, punkt 46); 16. juuni 2015. aasta kohtuotsus Gauweiler jt (C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 67 ja seal viidatud kohtupraktika) ning 11. detsembri 2018. aasta kohtuotsus Weiss jt (C-493/17, EU:C:2018:1000, punkt 72).

72 Nagu on näha Euroopa Kohtu praktikast, kui ta on kontrollinud liikmesriigi pädevuse alusel võetud meetmeid, mis piiravad üldistes huvides mõnda aluslepingutega tagatud põhivabadust. Vt *ex multis* lihtsalt näiteks 18. juuni 2020. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Ungari (ühingute rahastamise läbipaistvus) (C-78/18, EU:C:2020:476, punkt 76) ja 22. novembri 2018. aasta kohtuotsus Huijbrechts (C-679/17, EU:C:2018:940, punktid 30 ja 36). Proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamisest riigi tegevuse suhtes vt ka kohtujurist Kokott'i ettepanek kohtuasjas Di Maura (C-246/16, EU:C:2017:440, punkt 48 ja seal viidatud kohtupraktika).

73 Näiteks väärtuse säilitaja funktsiooni, mis on üldiselt seotud omandiõigusega, mida liidu õigus liidu põhiõiguste harta artikli 17 kohaselt tagab, täidab peamiselt mittefüüsilises vormis raha (vt eespool 40. joonealuses märkuses viidatud andmed) ning see funktsioon ei pea olema tingimata seotud sularaha vormis rahaga. Sama kehtib minu arvates ka selliste olemuslike põhiõiguste nagu kutsealal tegutsemise vabaduse või üldisemalt tegevusvabaduse kohta. Selles suhtes on tõsi, et raha, mis on füüsilisel kujul, mitte arveldus- või e-raha, on praegu ainus liidu keskpangaraha vorm, mida seega ei mõjuta kontot haldava asutuse pankrotistumise oht. Siiski ei piira see risk – mida võib konkreetsel juhul pidada marginaalseks, eriti neile asutustele kehtivate rangete reguleerivate õigusnormide tõttu – muude rahavormide või maksevahendite kasutamiskõlblikkust nende põhiõiguste teostamiseks, mida näitab muide ka see, et põhiõiguste teostamisel on sularaha kõrval muude rahavormide kasutamine tugevasti arenenud ja aina suureneb. Pealegi on sularaha kasutamisel nii väärtuse säilitaja kui ka maksevahendina samuti omad riskid (näiteks varguse või röövi risk), eriti väga suurte maksete puhul. Mis puutub eraelu puutumatusse, siis kuigi mõnel juhul võib sularaha kasutamine tänu oma anonüümsusele seda õigust paremini kaitsta kui muude maksevahendite kasutamine, ei näi see õigus siiski tulevat mängu niisuguses olukorras nagu eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses, kus avaliku sektori asutus, kellele tuleb maksta ringhäälingutasu, juba teab selle tasu maksmise kohustusega isikute andmeid.

136. Kuigi direktiivis 2014/92[74] on tunnustatud kõigi Euroopa Liidus seaduslikult elavate isikute õigust avada igas liidu liikmesriigis põhimaksekonto, mis peab võimaldama sellist teenust nagu kreeditkorralduste ja otsekorralduste täitmine Euroopa Liidu piires, ning kuigi selle direktiivi sõnaselge eesmärk on ergutada ilma pangakontota kaitsetumate tarbijate osalemist jaepangandusturul,[75] näitavad hiljutised andmed, et need isikud, kes ei saa Euroopa Liidus ja euroalal veel põhilisi finantsteenuseid kasutada, on küll vähemuses, kuid nende arv ei ole siiski tühine.[76]

137. Selliste haavatavas olukorras isikute jaoks kujutab sularaha endast tegelikult ainsat kättesaadavat rahavormi ja seega ainsat vahendit oma raha kasutamisega seotud põhiõiguste teostamiseks.

138. Sularaha kui maksevahendi kasutamist piiravate meetmete puhul tuleb seega arvesse võtta sotsiaalse kaasamise funktsiooni, mida sularaha nende haavatavate isikute jaoks täidab, ning tagada, et rahaliste võlgade tasumiseks oleks tõepoolest muid seaduslike võimalusi, nagu on märgitud määruse nr 974/98 põhjenduses 19. Seda sotsiaalse kaasamise funktsiooni tuleb arvesse võtta ka selliste meetmete proportsionaalsuse analüüsimisel. Konkreetsemalt olen seisukohal, et on olemas kohustus võtta meetmeid, mis võimaldaksid haavatavas olukorras, ilma põhiliste finantsteenuste kasutamise võimaluseta isikutel oma kohustusi, eriti avaliku võimu kehtestatud kohustusi ilma lisakuludeta täita.

139. Selles kontekstis tuleb EKP-l talle ELTL artikli 127 lõikega 4 ja artikli 282 lõikega 5 ette nähtud konsulteerimispädevuse raames siis, kui tegemist on nõukogu otsusest 98/415/EÜ tulenevate riigisiseste õigusnormide eelnõudega,[77] analüüsida ennetavalt, kas sularaha kui maksevahendi kasutamist piiravad meetmed, mis on kehtestatud muud kui liidu rahandusõiguslikku pädevust teostades, on kooskõlas nõuetega, mis tulenevad eelmises jaos piiritletud seadusliku maksevahendi mõistest liidu õiguses, ning kas need meetmed järgivad käesolevas jaos nimetatud tingimusi ja piire. Seejärel tuleb komisjonil, kes valvab rikkumismenetluste raames aluslepingute täitmise üle, ning liikmesriikide kohtutel ja Euroopa Kohtul vajaduse korral kontrollida nende nõuete, tingimuste ja piiride järgimist.

E. Eelotsuse küsimuste analüüs

140. Kõigile eelotsusetaotluse esitanud kohtu eelotsuse küsimustele vastates lähtun ma eelmistes jagudes piiritletud õiguslikust raamistikust ja esitatud kaalutlustest.

1. Esimene eelotsuse küsimus

141. Oma esimese eelotsuse küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas ainupädevusega, mis on liidul vastavalt ELTL artikli 2 lõikele 1 koostoimes artikli 3 lõike 1 punktiga c nende liikmesriikide rahapoliitika valdkonnas, kelle rahaühik on euro, on vastuolus, kui üks neist liikmesriikidest kehtestab õigusakti, millega nähakse ette selle liikmesriigi avaliku sektori asutuste kohustus võtta vastu europangatähti, kui nendega maksmisel täidetakse avaliku võimu kehtestatud rahalist kohustust.

74 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. juuli 2014. aasta direktiiv 2014/92/EL maksekontoga seotud tasude võrreldavuse, maksekonto vahetamise ja põhimaksekontole juurdepääsu kohta (ELT 2014, L 257, lk 214). Vt eriti selle direktiivi artikli 2 lõige 2, artikkel 16 ning põhjendused 9, 46 ja 48.

75 Vt konkreetsemalt direktiivi 2014/92 põhjendus 46, artikli 18 lõige 4 ja artikli 20 lõige 1.

76 Nii ilmneb ühest EKP 2017. aasta uuringust, et euroalal ei olnud 3,64 protsendil leibkondadest võimalik panga-/finantsteenuseid kasutada (Saksamaal 0,96 protsendil; vt Ampudia, M., Ehrmann, M., „Financial inclusion: what's it worth?", EKP *Working Paper Series* nr 1990, jaanuar 2017, vt eriti tabel 1; dokumendi saab alla laadida aadressilt https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1990.en.pdf). Ühest teisest allikast selgub, et 2016. aastal ei olnud Euroopa Liidus ligikaudu 36,5 miljonil inimesel (kellest umbes 850 tuhat Saksamaal) võimalik finantsteenuseid kasutada (unbanked persons). Vt https://www.wsbi-esbg.org/press/latest-news/Pages/Close-to-40-million-EU-citizens-outside-banking-mainstream.aspx.

77 Üldisemalt EKPga konsulteerimise kohustuse kohta vt kohtujurist Jacobsi ettepanek kohtuasjas komisjon *vs*. EKP (C-11/00, EU:C:2002:556, punkt 131 jj).

142. Nagu käesoleva ettepaneku punktides 23–25 märgitud, nähtub eelotsusetaotlusest, et eelotsusetaotluse esitanud kohus esitas esimese eelotsuse küsimuse BBankG § 14 lõike 1 teise lause kohta. See kohus soovib teada, kas juhul, kui seda liikmesriigi õigusnormi võib käsitada europangatähtede seadusliku maksevahendi staatuse õiguslike tagajärgede reguleerimisena, võib see olla vastuolus liidule ELTL artikli 3 lõike 1 punkti c alusel antud rahapoliitilise ainupädevusega.

143. Selle kohta selgub eespool punktidest 57–70, et liidule ELTL artikli 3 lõike 1 punkti c alusel antud rahapoliitilisel ainupädevusel on ühisraha loomiseks ja toimimiseks vajalike volituste raames selle ühisraha suhtes normatiivne mõõde, mis hõlmab selle raha statuudi ja seadusliku maksevahendi staatuse kehtestamist ja reguleerimist. Nagu on märgitud eespool punktides 90 ja 122, järeldub sellest, et liidu ja liikmesriikide vahel pädevuse jaotumise põhimõtete kohaselt, mida on kirjeldatud eespool punktides 38–44, ei ole euroala liikmesriikidel selles suhtes mingit pädevust ning seega ei saa nad kehtestada õigusnorme, mis oma eesmärgi ja sisu poolest kujutavad endast euro, täpsemalt europangatähtede seadusliku maksevahendi staatuse reguleerimist.

144. Seda, kas BBankG § 14 lõike 1 teine lause on õigusnorm, mis oma eesmärgi ja sisu poolest reguleerib europangatähtede seadusliku maksevahendi staatust, tuleb *in concreto* otsustada eelotsusetaotluse esitanud kohtul, kes on ainsana pädev liikmesriigi õigusnormide täpset ulatust kindlaks tegema.

145. Seoses sellega pean siiski asjakohaseks järgmisi kaalutlusi.

146. Tasub meenutada, et BBankG § 14 lõike 1 teises lauses on sätestatud, et euros vääringustatud pangatähed on ainus piiranguteta seaduslik maksevahend.

147. Niisiis tuleb tõdeda, et selle sätte sõnastus ei piirdu ELTL artikli 128 lõike 1 kolmanda lause sõnasõnalise kordamisega, vaid kaldub sellest kõrvale.

148. Esiteks ei tulene sellest liidu õigusnormist kuidagi, et seadusliku maksevahendi staatus oleks „piiranguteta“.

149. Järgmiseks, kuigi liidu õigusnormis on sätestatud, et europangatähed on ainsad seadusliku maksevahendi staatusega *pangatähed* (*[Euro]Banknoten sind die einzige Banknoten, die in der Union als gesetzliches Zahnlungsmittel gelten*), väljendab liikmesriigi õigusnorm ideed, et europangatähed on ainus makseinstrument, ainus maksevahend,[78] mille seadusliku maksevahendi staatus on piiranguteta (*[Euro]Banknoten sind das einzige unbeschränkte gesetzliche Zahlungsmittel*). Sätete sõnastuse selline lahknevus näitab nende erinevat eesmärki. Kui liidu õigusnormi peamine eesmärk on garanteerimine ning sellega püütakse tagada EKP ja liikmesriikide keskpankade monopol seadusliku maksevahendi staatuses pangatähtede emiteerimise alal, nagu märgitud eespool punktis 92 ja järgmistes punktides, siis liikmesriigi õigusnormil paistab seevastu olevat konkreetne eesmärk tagada, et europangatähtedel oleks seadusliku maksevahendi staatus ilma piiranguteta.

150. See tundub selgelt järelduvat ka kõnealust liikmesriigi õigusnormi ettevalmistavatest materjalidest, millest nähtub, et europangatähtede seadusliku maksevahendi staatuse kohta käiv täiend „piiranguteta“ jäeti sisse just liidu õigusnormide ulatuse täiendamise eesmärgil.[79]

78 Terminoloogiliste erinevuste kohta itaalia (ja prantsuse) ning saksa keele vahel vt eespool 6. joonealune märkus.

79 Nii ilmneb selgitustest seaduseelnõu kohta, mis puudutab rahandusalaste õigusnormide muutmist euro-sularaha kasutuselevõtu tagajärjel (Entwurf eines Gesetzes über die Änderung währungsrechtlicher Vorschriften infolge der Einführung des Euro-Bargeldes (Drittes Euro-Einführungsgesetz – Drittes EuroEG); Deutscher Bundestag, Drucksache 14/673), et seadusliku maksevahendi staatuse kohta jäeti täiend „piiranguteta“ alles õigusselguse huvides, kuna ühenduse õiguses selgeid eeskirju ei olnud (vt lk 15, punkt „Zu Artikel 3“, kolmas lõik).

151. EKPSi spetsiifiline institutsiooniline kontekst, millesse see säte kuulub, on liidu õiguses ainulaadne õiguslik konstruktsioon, mis ühendab riigisiseseid institutsioone ehk liikmesriikide keskpanku ja üht liidu institutsiooni, nimelt EKPd, pannes nad omavahel tihedat koostööd tegema, ning selle raames on liidu õiguskord ja riigisisesed õiguskorrad teistmoodi piiritletud ja vähem eristatud.[80] Komisjon ja EKP väidavad, et see kontekst võiks ehk õigustada seda, et õiguskindluse tagamiseks korratakse liidu õigusnorme liikmesriikide õiguses sõna-sõnalt üle. Nad möönavad, et see kujutab endast erandit kohtupraktikast tulenevast põhimõttest, nimelt et liikmesriikide õiguskorras vahetult kohaldatava liidu õigusnormi kordamine riigisiseses õiguses on aluslepingutega vastuolus, kuna see võib tekitada kahtlusi nii kohaldatavate õigusnormide õiguslikus laadis kui ka nende jõustumise ajas.[81] On selge, et selline täpne kordamine ei tohiks siiski tekitada kahtlusi ega mitmeti mõistetavust sätete allikaks oleva õigusakti suhtes.[82]

152. Ent isegi kui möönda, et EKPSi konkreetses kontekstis on see lubatav, arvestades kõnealuse riigisisese sätte sõnastust ja eespool punktides 147–150 nimetatud asjaolusid, tundub siiski, et kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu lõplikust analüüsist ei tulene teisiti, siis ei kujuta see säte endast lihtsalt liidu õiguse sätete täpset kordust, vaid tal on oma tähendus ning oma eesmärk, nimelt täiendada liidu õiguses kehtivat pangatähtede seadusliku maksevahendi staatuse mõistet.[83]

153. Kui eelotsusetaotluse esitanud kohus peaks jõudma järeldusele, et nii ongi, tuleks asuda seisukohale, et BBankG § 14 lõike 1 teine lause on säte, mis oma eesmärgi ja sisu poolest kujutab endast europangatähtede seadusliku maksevahendi staatuse reguleerimist, ning kuna see tungib seega liidu rahapoliitilises ainupädevuses olevasse valdkonda, siis tuleb see jätta kohaldamata.

154. Sellegipoolest pean vajalikuks veel märkida, et ma jagan komisjoni arvamust, et liidu rahapoliitilise ainupädevusega ei ole vastuolus see, kui liikmesriik võib omaenda avaliku sektori tegevuse reguleerimise eripädevust teostades ette näha – õigusnormidega, mis oma eesmärgi ja sisu poolest ei ole mõeldud mitte europangatähtede seadusliku maksevahendi staatuse, vaid avaliku sektori korralduse reguleerimiseks –, et sellesama avaliku sektori asutus on kohustatud oma haldusalas olevatelt isikutelt sularahamakseid vastu võtma.

155. Eeltoodust lähtuvalt tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtu esimesele eelotsuse küsimusele minu arvates vastata, et ELTL artikli 3 lõike 1 punkti c koostoimes ELTL artikli 2 lõigetega 1 ja 6 ning artikli 128 lõikega 1 tuleb tõlgendada nii, et liidule antud rahapoliitilisel ainupädevusel on ühisraha loomiseks ja toimimiseks vajalike volituste raames selle ühisraha suhtes normatiivne mõõde, mis hõlmab selle raha, eriti europangatähtede ja -müntide statuudi ja seadusliku maksevahendi staatuse kehtestamist ja reguleerimist. Sellest järeldub, et riigisisene õigusnorm, mille on kehtestanud liikmesriik, kelle rahaühik on euro, ning mis oma eesmärgi ja sisu poolest reguleerib europangatähtede seadusliku maksevahendi staatust, ei ole liidu õigusega kooskõlas ja tuleb seega kohaldamata jätta. Liidu rahapoliitilise ainupädevusega ei ole vastuolus see, kui liikmesriik võib omaenda avaliku sektori tegevuse reguleerimise eripädevust teostades ette näha – õigusnormiga, mis oma eesmärgi ja sisu poolest ei ole mõeldud mitte europangatähtede seadusliku maksevahendi staatuse, vaid avaliku sektori korralduse ja tegevuse reguleerimiseks –, et sellesama avaliku sektori asutus on kohustatud oma haldusalas olevatelt isikutelt sularahamakseid vastu võtma.

80 26. veebruari 2019. aasta kohtuotsus Rimšēvičs ja EKP *vs*. Läti (C-202/18 ja C-238/18, EU:C:2019:139, punkt 69).

81 Vt selle kohta 7. veebruari 1973. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Itaalia (39/72, EU:C:1973:13, punktid 16 ja 17) ning 10. oktoobri 1973. aasta kohtuotsus Variola (34/73, EU:C:1973:101, punktid 9–11).

82 Komisjoni esitatud teabest selgub, et varem on institutsioonid EKPSi konkreetses kontekstis nõustunud sellega, et teatavaid liidu õigusnorme korratakse liikmesriikide keskpankade põhikirjas. Selle kohta vt EKP 2018. aastal koostatud lähenemisaruanne, lk 19; (https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/ecb.cr201805.it.pdf).

83 Selle kohta tuleb ka märkida, et nagu täheldas komisjon, analüüsis EKP oma ennetava konsulteerimispädevuse raames, mida on mainitud eespool punktis 139, mitmel korral BBankG-d, võtmata siiski kordagi seisukohta seadusliku maksevahendi staatuse suhtes (vt 3. septembri 1999. aasta arvamus CON/99/10, 11. novembri 2011. aasta arvamus CON/2011/92 ning varasemast ajast Euroopa Rahainstituudi 30. mai 1997. aasta arvamus CON/97/10).

2. Teine eelotsuse küsimus

156. Oma teise eelotsuse küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas euros vääringustatud pangatähtede staatusest seadusliku maksevahendina, nagu on sätestatud ELTL artikli 128 lõike 1 kolmandas lauses, EKPSi ja EKP põhikirja artikli 16 lõike 1 kolmandas lauses ning määruse nr 974/98 artikli 10 teises lauses, tuleneb keeld liikmesriigi avaliku sektori asutustele keelduda aktsepteerimast avaliku võimu kehtestatud rahaliste kohustuste täitmist selliste pangatähtedega või on liidu õigusega lubatud õigusaktid, mis välistavad teatavate avaliku võimu kehtestatud rahaliste kohustuste puhul europangatähtedega maksmise.

157. Nagu käesoleva ettepaneku punktides 26 ja 27 märgitud, nähtub eelotsusetaotlusest, et eelotsusetaotluse esitanud kohus esitas teise eelotsuse küsimuse Hessicher Rundfunki maksemenetluste määruse § 10 lõike 2 kohta. See kohus soovib nimelt teada, kas see säte, mille kohaselt saab Hessicher Rundfunkile tasumisele kuuluvat ringhäälingutasu maksta üksnes otsekorralduse, tavalise ülekande või püsimaksega ning sularahas maksmine on seega välistatud, on europangatähtede seadusliku maksevahendi staatuse mõistega sellisel kujul, nagu tuleneb liidu õigusest, kooskõlas või mitte.

158. Sellega seoses märgin, et käesoleva ettepaneku punktidest 99–125 nähtub, et liidu õiguse praeguses seisus tuleb europangatähtede seadusliku maksevahendi staatuse mõistet – liidu õigusele omast rahandusõiguslikku mõistet, mille määratlemine kuulub liidu rahapoliitilisse ainupädevusse – mõista nii, et sellest tuleneb võlausaldaja põhimõtteline kohustus europangatähti ja -münte vastu võtta, välja arvatud juhul, kui lepingupooled on privaatautonoomiat kasutades kokku leppinud muudes maksevahendites, või kui õigusnormides, mille liit või mõni liikmesriik on oma pädevuse teostamise raames kehtestanud ning mis oma eesmärgi ega sisu poolest seadusliku maksevahendi staatust ei reguleeri, on europangatähtedes maksete tegemist avalikes huvides piiratud.

159. Lisaks nähtub eespool punktidest 127–138, et selleks, et need piirangud oleksid kooskõlas europangatähtede kui seadusliku maksevahendi staatusega, ei või need *de jure* ega *de facto* tuua kaasa europangatähtede täielikku kaotamist, piirangud tuleb kehtestada avalikes huvides ja seda tohib teha üksnes tingimusel, et rahaliste võlgade tasumiseks oleks muid seaduslikke võimalusi. Lisaks peavad need piirangud olema proportsionaalsed ning seega sobima selle avalikes huvides oleva eesmärgi saavutamiseks, mida nende õigusnormidega taotletakse, ega tohi minna kaugemale sellest, mis on eesmärgi saavutamiseks vajalik.

160. See, kas liikmesriigi õigusnorm, milles on ette nähtud pangatähtedes tehtavate maksete piiramine, on liidu õigusega ning europangatähtede seadusliku maksevahendi staatusega kooskõlas, tuleb kindlaks teha eelotsusetaotluse esitanud kohtul, kelle käsutuses on kõik selle analüüsimiseks vajalikud õiguslikud ja faktilised asjaolud, lähtudes vajaduse korral Euroopa Kohtu juhtnööridest.

161. Arvestades Hessicher Rundfunki maksemenetluste määruse § 10 lõiget 2, on minu arvates asjakohased järgmised kaalutlused.

162. Esiteks ei nähtu eelotsusetaotlusest ega mingist muust toimikumaterjalist, et selle sätte eesmärk oleks reguleerida europangatähtede kui seadusliku maksevahendi staatust, tungides seega valdkonda, mis kuulub liidu rahapoliitilisse ainupädevusse. Kuna see säte puudutab ringhäälingutasu maksmise tingimusi, on nähtavasti tegemist kas maksu- või maksulaadsete tasude valdkonna sättega.

163. Teiseks, kuigi selle sätte kohaselt on täiesti võimatu maksta asjaomasele piirkondlikule ringhäälinguorganisatsioonile ringhäälingutasu sularahas, ei too see säte ilmselgelt kaasa europangatähtede kaotamist ning näeb kõnealuse rahalise kohustuse täitmiseks sõnaselgelt ette muid seaduslikke võimalusi.

164. Kolmandaks ei nähtu eelotsusetaotlusest selgelt, mis on Hessicher Rundfunki maksemenetluste määruse § 10 lõikes 2 ette nähtud pangatähtedega maksmise piirangu eesmärk. Eelotsusetaotluses on juttu üksnes ringhäälingutasu sissenõudmisest „massmenetluste" raames, valides makseviise, mis lähtuvad avaliku halduse tõhususvajadusest, mida mainis kohtuistungil ka Saksamaa valitsus. Riigisisese menetluse toimikus ning Euroopa Kohtu menetluses osalenud poolte seisukohtades viidati ka kaalutlustele, mis on seotud sissenõudmise tõhususega ja kuritegevuse vastase võitlusega.

165. Selles suhtes olen seisukohal, et kõiki neid eesmärke saab lugeda avaliku huviga seotud põhjusteks, mis võivad sularaha kasutamise piiranguid õigustada.

166. Neljandaks, mis puutub meetme proportsionaalsusse, siis märgin, et selle kohaselt on ringhäälingutasu maksmine europangatähtedega välistatud, kusjuures nähtavasti absoluutselt ja eranditult. Selles suhtes ei paista toimikust, et arvesse oleks võetud eespool punktides 136–138 mainitud haavatavate isikute sotsiaalse kaasamise funktsiooni, mida sularaha täidab.[84]

167. Kõigest eeltoodust lähtudes tuleb minu arvates vastata eelotsusetaotluse esitanud kohtu teisele eelotsuse küsimusele nii, et europangatähtede seadusliku maksevahendi staatuse mõistet, mida kasutatakse ELTL artikli 128 lõike 1 kolmandas lauses, protokolli nr 4 Euroopa Keskpankade Süsteemi ja Euroopa Keskpanga põhikirja kohta artikli 16 esimese lõigu kolmandas lauses ning nõukogu 3. mai 1998. aasta määruse (EÜ) nr 974/98 artiklis 10 teises lauses, tuleb mõista nii, et sellest tuleneb võlausaldaja põhimõtteline kohustus võtta vastu europangatähti, välja arvatud juhul, kui lepingupooled on privaatautonoomiat kasutades kokku leppinud muudes maksevahendites või kui õigusnormid, mille liit või mõni liikmesriik on oma pädevuse teostamise raames kehtestanud ning mis ei reguleeri oma eesmärgi ega sisu poolest seadusliku maksevahendi staatust, piiravad europangatähtedes maksete tegemist. Sellised piirangud on europangatähtede kui seadusliku maksevahendi staatusega kooskõlas üksnes tingimusel, et nad ei too *de jure* ega *de facto* kaasa europangatähtede täielikku kaotamist, nad kehtestatakse avalikes huvides ja rahaliste võlgade tasumiseks on muid seaduslikke võimalusi. Lisaks peavad need piirangud olema taotletava avalikes huvides oleva eesmärgi saavutamiseks sobivad ega tohi minna kaugemale sellest, mis on selle eesmärgi saavutamiseks vajalik.

3. Kolmas eelotsuse küsimus

168. Oma kolmanda eelotsuse küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus juhul, kui esimesele küsimusele vastatakse jaatavalt ja teisele küsimusele eitavalt, teada, kas õigusakti, mille on liidu rahapoliitilisse ainupädevusse kuuluvas valdkonnas kehtestanud liikmesriik, kelle rahaühik on euro, saab kohaldada sellises ulatuses ja nii kaua, kuni liit ei ole oma pädevust kasutanud.

169. Esimese ja teise eelotsuse küsimuse vastust arvesse võttes ei ole sellele eelotsuse küsimusele minu arvates vaja vastata.

170. Nii või teisiti nähtub käesoleva ettepaneku punktidest 38–44, et liidu ainupädevusse kuuluvas valdkonnas – olenemata sellest, kas liit on selles valdkonnas oma pädevust teostanud või mitte – ei ole liikmesriikidel mingeid eesõigusi ja seega on igasugune liikmesriikide seadusandlik tegevus sellises valdkonnas aluslepingutega *a priori* vastuolus.

84 Sellega seoses tuleb ka märkida, et põhikohtuasjade kassaatorid ei tundu sellesse isikute kategooriasse kuuluvat, mida tuleb aga kontrollida eelotsusetaotluse esitanud kohtul. Kohtutoimikust ei paista kuidagi, et nad oleks kunagi väitnud, et nad ei saanud ringhäälingutasu maksta, kuna neil polnud võimalik põhilisi finantsteenuseid kasutada.

IV. Ettepanek

171. Kõigist eeltoodud kaalutlustest lähtuvalt soovitan Euroopa Kohtul vastata Bundesverwaltungsgerichti (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1. ELTL artikli 3 lõike 1 punkti c koostoimes ELTL artikli 2 lõigetega 1 ja 6 ning artikli 128 lõikega 1 tuleb tõlgendada nii, et liidule antud rahapoliitilisel ainupädevusel on ühisraha loomiseks ja toimimiseks vajalike volituste raames selle ühisraha suhtes normatiivne mõõde, mis hõlmab selle raha, eriti europangatähtede ja -müntide statuudi ja seadusliku maksevahendi staatuse kehtestamist ja reguleerimist. Sellest järeldub, et riigisisene õigusnorm, mille on kehtestanud liikmesriik, kelle rahaühik on euro, ning mis oma eesmärgi ja sisu poolest reguleerib europangatähtede kui seadusliku maksevahendi staatust, ei ole liidu õigusega kooskõlas ja tuleb seega kohaldamata jätta.

   Liidu rahapoliitilise ainupädevusega ei ole vastuolus see, kui liikmesriik võib omaenda avaliku sektori tegevuse reguleerimise eripädevust teostades ette näha – õigusnormiga, mis oma eesmärgi ja sisu poolest ei ole mõeldud mitte europangatähtede seadusliku maksevahendi staatuse, vaid avaliku sektori korralduse ja tegevuse reguleerimiseks –, et sellesama avaliku sektori asutus on kohustatud oma haldusalas olevatelt isikutelt sularahamakseid vastu võtma.

2. Europangatähtede seadusliku maksevahendi staatuse mõistet, mida kasutatakse ELTL artikli 128 lõike 1 kolmandas lauses, protokolli nr 4 Euroopa Keskpankade Süsteemi ja Euroopa Keskpanga põhikirja kohta artikli 16 esimese lõigu kolmandas lauses ning nõukogu 3. mai 1998. aasta määruse (EÜ) nr 974/98 artikli 10 teises lauses, tuleb mõista nii, et sellest tuleneb võlausaldaja põhimõtteline kohustus võtta vastu europangatähti, välja arvatud juhul, kui lepingupooled on privaatautonoomiat kasutades kokku leppinud muudes maksevahendites või kui õigusnormid, mille liit või mõni liikmesriik on oma pädevuse teostamise raames kehtestanud ning mis ei reguleeri oma eesmärgi ega sisu poolest seadusliku maksevahendi staatust, piiravad europangatähtedes maksete tegemist. Sellised piirangud on europangatähtede kui seadusliku maksevahendi staatusega kooskõlas üksnes tingimusel, et nad ei too *de jure* ega *de facto* kaasa europangatähtede täielikku kaotamist, nad kehtestatakse avalikes huvides ja rahaliste võlgade tasumiseks on muid seaduslikke võimalusi. Lisaks peavad need piirangud olema taotletava avalikes huvides oleva eesmärgi saavutamiseks sobivad ega tohi minna kaugemale sellest, mis on selle eesmärgi saavutamiseks vajalik.