JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GIOVANNI PITRUZZELLA
29 päivänä syyskuuta 2020[1]

**Yhdistetyt asiat C-422/19 ja C-423/19**

**Johannes Dietrich (C-422/19) ja**
**Norbert Häring (C-423/19)**
**vastaan**
**Hessischer Rundfunk**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Bundesverwaltungsgericht (liittovaltion ylin hallintotuomioistuin, Saksa))

Ennakkoratkaisupyyntö – Talous- ja rahaliitto – SEUT 2 artiklan 1 kohta ja SEUT 3 artiklan 1 kohdan c alakohta – Unionin yksinomainen toimivalta – Rahapolitiikka – Yhteinen raha – SEUT 128 artiklan 1 kohta – Asetus N:o 974/98 – Laillisen maksuvälineen aseman käsite – Velvollisuus hyväksyä eurosetelit – Jäsenvaltioiden päättämät käteismaksuja koskevat rajoitukset – Kansallinen lainsäädäntö, jolla velvoitetaan hyväksymään seteleitä maksuna julkishallinnon asettamista rahamääräisistä velvoitteista – Alueellinen lainsäädäntö, jolla suljetaan pois mahdollisuus maksaa yleisradiomaksu käteisellä

1. Kuinka laajalle Euroopan unionille rahapolitiikan alalla annettu yksinomainen toimivalta ulottuu? Kuuluuko tähän yksinomaiseen toimivaltaan rahalainsäädäntö ja yhteistä rahaa koskevan laillisen maksuvälineen aseman määrittäminen? Mitkä ovat euroseteleiden laillisen maksuvälineen aseman käsitteen vaikutukset? Voivatko jäsenvaltiot, joiden rahayksikkö on euro, antaa kansallisia säännöksiä, joilla rajoitetaan euroseteleiden käyttöä, ja jos voivat, missä rajoissa?

2. Nämä ovat lyhyesti sanottuna ne kysymykset, jotka Bundesverwaltungsgericht (liittovaltion ylin hallintotuomioistuin, Saksa) on nyt tarkasteltavalla ennakkoratkaisupyynnöllä esittänyt.

3. Nyt käsiteltävällä asialla on huomattavaa merkitystä erityisesti sen valtiosääntöoikeudellisten näkökohtien vuoksi. Asia nimittäin edellyttää rahapolitiikkaa koskevan unionin yksinomaisen toimivallan ulottuvuuden määrittelyä, ja sen yhteydessä nousee esiin kysymyksiä, jotka koskevat unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivallan jakoa ja niiden toimivallan käyttöä koskevia sääntöjä. Erityisesti se edellyttää, että määritellään kriteerit, joilla jäsenvaltioiden toimille voidaan asettaa rajat sellaisessa tapauksessa, että toimet, joita jäsenvaltio toteuttaa sille itselleen kuuluvan toimivallan käytön yhteydessä, eivät ylitä unionille yksinomaisesti kuuluvan toimivallan rajaa mutta tulevat kuitenkin kosketuksiin viimeksi mainitun toimivallan alaan kuuluvien käsitteiden kanssa.

4. Lisäksi nyt tarkasteltavassa asiassa esitetään aiemmin käsittelemättömiä kysymyksiä, joilla on suurta käytännön merkitystä sekä nykyhetken että tulevaisuuden kannalta ja jotka liittyvät yhteiseen rahaan, euroon. Unionin tuomioistuinta pyydetään tulkitsemaan rahaoikeudellisia käsitteitä, joihin se ei ole aiemmin ottanut kantaa, erityisesti laillisen maksuvälineen aseman käsitettä. Kaikki tämä liittyy

1 Alkuperäinen kieli: italia.

monisyiseen todellisuuteen, jossa tilirahan ja sähköisen rahan vakiintuminen ja teknologian kehitys, jolla on mahdollisia disruptiivisia vaikutuksia myös rahan käyttöön, yhdistyvät siihen tosiseikkaan, että edelleen on olemassa joukko muita heikommassa asemassa olevia ihmisiä, joilla ei ole mahdollisuutta käyttää perusfinanssipalveluja.

## I Asiaa koskevat oikeussäännöt

### *A Unionin oikeus*

5. SEUT 128 artiklan 1 kohdassa, jonka sanamuoto on lähes sellaisenaan sisällytetty Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan N:o 4 (jäljempänä EKPJ:n ja EKP:n perussääntö) 16 artiklan ensimmäiseen kohtaan, määrätään seuraavaa:

”Euroopan keskuspankilla on yksinoikeus antaa lupa eurosetelien liikkeeseen laskemiseen unionissa. Euroopan keskuspankki ja kansalliset keskuspankit voivat laskea liikkeeseen euroseteleitä. Ainoastaan Euroopan keskuspankin ja kansallisten keskuspankkien liikkeeseen laskemat setelit ovat laillisina maksuvälineinä kelpaavia seteleitä unionissa.”

6. Euron käyttöönotosta 3.5.1998 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 974/98 [2] johdanto-osan 19 perustelukappaleen sanamuoto on seuraava:

”Kansallisten valuuttayksikköjen määräiset setelit ja metallirahat menettävät asemansa laillisina maksuvälineinä *viimeistään* kuuden kuukauden kuluttua siirtymäkauden päättymisestä; jäsenvaltioiden yleisistä syistä käyttöön ottamat seteleissä ja metallirahoissa maksamista koskevat rajoitukset eivät ole yhteensopimattomia euroseteleiden ja -metallirahojen laillisen maksuvälineaseman kanssa, edellyttäen että muita laillisia keinoja rahamääräisten velkojen maksamiseen on käytettävissä”.

7. Saman asetuksen 10 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Käteisrahan käyttöönottopäivästä alkaen EKP ja osallistuvien jäsenvaltioiden keskuspankit laskevat osallistuvissa jäsenvaltioissa liikkeeseen euromääräisiä seteleitä. Rajoittamatta 15 artiklan säännösten soveltamista nämä euromääräiset setelit ovat ainoat setelit, joilla on laillisen maksuvälineen asema osallistuvissa jäsenvaltioissa.”

8. Asetuksen N:o 974/98 11 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Osallistuvat jäsenvaltiot laskevat päättämästään käteisrahan käyttöönottopäivästä alkaen liikkeeseen euro- ja senttimääräisiä metallirahoja noudattaen yksikköarvoja ja teknisiä eritelmiä, jotka neuvosto voi vahvistaa [SEUT 128 artiklan 2 kohdan] toisen virkkeen mukaisesti. Rajoittamatta 15 artiklan ja valuuttaoloista [SEUT 219 artiklan 3 kohdan] mukaisesti tehtyjen sopimusten määräysten soveltamista nämä metallirahat ovat ainoat, joilla on laillisen maksuvälineen asema osallistuvissa jäsenvaltioissa. Lukuun ottamatta liikkeeseenlaskevaa viranomaista ja liikkeeseenlaskevan jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä erityisesti nimettyjä henkilöitä kenelläkään ei ole velvollisuutta hyväksyä yksittäisessä maksussa enempää kuin 50 metallirahaa.”

2 EYVL 1998, L 139, s. 1; sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna asetuksen (EY) N:o 974/98 muuttamisesta Liettuan toteuttaman euron käyttöönoton vuoksi annetulla neuvoston asetuksella (EU) N:o 827/2014 (EUVL 2014, L 228, s. 3).

9. Jäsenmaiden viranomaisten velvollisuudesta kuulla Euroopan keskuspankkia suunnitelmista lainsäädännöksi 29.6.1998 tehdyn neuvoston päätöksen 98/415/EY[3] 2 artiklan 1 kohdan sanamuoto on seuraava:

”Jäsenvaltioiden viranomaisten on kuultava EKP:a suunnitelmista lainsäädännöksi sen toimivaltaan perustamissopimuksen mukaisesti kuuluvilla aloilla ja erityisesti seuraavien kysymysten osalta:

– valuuttakysymykset

– maksuvälineet

– kansalliset keskuspankit

– raha-, rahoitus-, pankki-, maksujärjestelmä- ja maksutasetilastojen kerääminen, laatiminen ja jakaminen

– maksu- ja selvitysjärjestelmät

– rahoituslaitoksiin sovellettavat säännöt siltä osin kuin ne vaikuttavat merkittävästi rahoituslaitosten ja markkinoiden vakauteen.”

10. Euroseteleiden ja -metallirahojen laillisen maksuvälineaseman soveltamisalasta ja vaikutuksista 22.3.2010 annetun komission suosituksen[4] johdanto-osan kolmannessa ja neljännessä perustelukappaleessa todetaan, että

”euroalueella on nykyisin jonkin verran epävarmuutta laillisen maksuvälineaseman soveltamisalasta ja sen vaikutuksista”

ja että

”tämä suositus perustuu keskeisiin päätelmiin, jotka esitetään euroalueen valtiovarainministeriöiden ja kansallisten keskuspankkien edustajista koostuvan työryhmän raportissa”.

11. Kyseisen suosituksen 1–4 kohdan sanamuoto on seuraava:

”1. Laillisen maksuvälineaseman yhteinen määritelmä

Kun maksuvelvoite on olemassa, euroseteleiden ja -metallirahojen laillisen maksuvälineaseman olisi merkittävä seuraavia:

a) Pakollinen hyväksyminen:

Maksuvelvoitteen velkoja ei voi kieltäytyä ottamasta vastaan euroseteleitä ja -metallirahoja, jolleivät osapuolet ole sopineet muusta maksutavasta.

b) Hyväksyminen täydestä nimellisarvosta:

Euroseteleiden ja -metallirahojen rahallinen arvo vastaa seteleissä ja kolikoissa ilmoitettua määrää.

3 EYVL 1998, L 189, s. 42.

4 EUVL 2010, L 83, s. 70.

c) Maksuvelvollisuudesta vapautuminen:

Velallinen voi vapautua maksuvelvoitteesta tarjoamalla velkojalle euroseteleitä ja -metallirahoja.

2. Euroseteleinä ja -metallirahoina suoritettujen maksujen hyväksyminen vähittäiskaupan maksutapahtumissa

Euroseteleiden ja -metallirahojen hyväksymisen maksuvälineenä vähittäiskaupan maksutapahtumissa olisi oltava sääntönä. Kieltäytymisen pitäisi olla mahdollista ainoastaan perustelluista syistä, jotka liittyvät vilpittömän mielen periaatteeseen (jos vähittäiskauppiaalla ei esimerkiksi ole vaihtorahaa).

3. Suurten seteleiden hyväksyminen vähittäiskaupan maksutapahtumissa

Suuret setelit olisi hyväksyttävä maksuvälineenä vähittäiskaupan maksutapahtumissa. Kieltäytymisen olisi oltava mahdollista ainoastaan perustelluista syistä, jotka liittyvät vilpittömän mielen periaatteeseen (jos maksuksi tarjotun setelin arvo on esimerkiksi suhteettoman suuri verrattuna maksettavaan määrään).

4. Euroseteleiden ja -metallirahojen käytöstä ei voi veloittaa ylimääräisiä maksuja

Maksamisesta euroseteleillä ja -metallirahoilla ei saisi periä ylimääräisiä maksuja.”

### *B Saksan oikeus*

12. Saksan keskuspankista annetun lain (Gesetz über die Deutsche Bundesbank, jäljempänä BBankG)[5] 14 §:n 1 momentin sanamuoto on seuraava:

”SEUT 128 artiklan 1 kohdassa määrättyä rajoittamatta Saksan keskuspankilla on yksinomainen oikeus laskea liikkeeseen seteleitä tämän lain soveltamisalalla. Euromääräiset setelit ovat ainoa rajoitukseton laillinen maksuväline – –.”[6]

13. Yleisradiomaksua koskevan osavaltioiden välisen sopimuksen (Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, jäljempänä RBStV)[7] 2 §:n 1 momentissa säädetään, että jokaisesta asunnosta on maksettava yleisradiomaksu, ja tämä maksuvelvollisuus on sillä, jonka hallinnassa kyseinen asunto on.

14. RBStV:n 9 §:n 2 momentissa osavaltioiden yleisradiolaitokset (Landesrundfunkanstalt) valtuutetaan vahvistamaan määräyksellä (Satzung) yleisradiomaksun maksutavat.

5 BGBl. I, s. 1782.

6 BBankG:n 14 §:n 1 momentin toisen virkkeen saksankielinen sanamuoto on seuraava: ”Auf Euro lautende Banknoten sind das einzige unbeschränkte gesetzliche Zahlungsmittel.” Italian kielen termi ”corso legale” (ranskaksi ”cours légal”), jolla on erityinen juridinen merkitys, vastaa tässä yhteydessä saksan kielen termiä ”gesetzliches Zahlungsmittel” (laillinen maksuväline)(joka olisi italiaksi ”mezzo di pagamento legale” ja ranskaksi ”moyen légal de paiement”). Tämä eri kielten välinen terminologinen ero on syytä pitää mielessä, koska se mutkistaa kääntämistä ja, ellei sitä huomioida asianmukaisesti, saattaa johtaa kielellisiin sekaannuksiin.

7 Sellaisena kuin se hyväksyttiin Hessenin osavaltion 23.8.2011 antamalla lailla (GVBl. I 2011, s. 382). Nyt tarkasteltavan asian tosiseikkoihin sovellettava versio on viidestoista radiolevitystä koskeva muutossopimus (Fünfzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag).

15. Yleisradiomaksujen maksamista koskevasta menettelystä annetun Hessischer Rundfunkin määräyksen (Satzung des Hessischen Rundfunks über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge), jäljempänä maksuja koskeva määräys, joka on hyväksytty RBStV:n 9 §:n 2 momentin perusteella, 10 §:n 2 momentissa määrätään seuraavaa:

”Maksuvelvollinen ei voi maksaa yleisradiomaksua käteisellä, vaan ainoastaan seuraavilla maksutavoilla:

1. automaattinen SEPA-suoraveloitus

2. yksittäinen tilisiirto

3. toistuva tilisiirto.”

## II Tosiseikat, kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevat asiat ja ennakkoratkaisukysymykset

16. Pääasioiden valittajat, Johannes Dietrich ja Norbert Häring, ovat RBStV:n 2 §:n 1 momentin mukaisesti velvollisia maksamaan Hessischer Rundfunkille yleisradiomaksun.

17. He tarjoutuivat maksamaan Hessischer Rundfunkille kyseisen yleisradiomaksun käteisellä. Hessischer Rundfunk hylkäsi tämän maksamista koskevan tarjouksen vetoamalla maksuja koskevan määräyksen 10 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan kyseinen maksu voidaan suorittaa yksinomaan suoraveloituksena tai yksittäisenä tai toistuvana tilisiirtona, ja lähetti Dietrichille ja Häringille maksuunpanopäätöksen, jonka mukaan maksamattomia määriä oli kertynyt 52,50 euroa ja viivästyskorkoa 8 euroa.

18. Dietrich ja Häring riitauttivat Hessischer Rundfunkin heille lähettämät maksuunpanopäätökset, mutta heidän kanteensa hylättiin sekä ensimmäisessä että toisessa oikeusasteessa.

19. Niinpä Dietrich ja Häring valittivat asiassa ennakkoratkaisua pyytäneeseen Bundesverwaltungsgerichtiin. Valituksissaan he esittävät, että sekä BBankG:n 14 §:n 1 momentin toisessa virkkeessä että SEUT 128 artiklan 1 kohdan kolmannessa virkkeessä säädetään ehdottomasta ja rajoituksettomasta velvollisuudesta hyväksyä eurosetelit rahamääräisten velkojen maksamisen välineenä. Tätä velvollisuutta voidaan heidän mukaansa rajoittaa ainoastaan asianosaisten välisellä sopimuksella tai liittotasavallan lainsäädäntöön tai unionin oikeuteen perustuvalla valtuutuksella. Tarkoituksenmukaisuussyyt, jotka liittyvät ”massamenettelyihin” eli tilanteisiin, joissa maksuvelvollisten määrä on huomattavan suuri, eivät heidän mukaansa riitä käteismaksumahdollisuuden pois sulkemisen perusteluksi.

20. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo alustavasti, että kun sovelletaan kansallista oikeutta, kyseisessä tuomioistuimessa vireillä olevat valitukset tulisi hyväksyä. Hessischer Rundfunkin maksuja koskevan määräyksen sääntö, jonka mukaan yleisradiomaksua ei voida maksaa käteisellä, on nimittäin ristiriidassa BBankG:n 14 §:n 1 momentin toiseen virkkeeseen sisältyvän liittovaltion oikeuden ylemmänasteisen säännöksen kanssa.[8]

21. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että viimeksi mainittua säännöstä on tulkittava siten, että siinä velvoitetaan julkisyhteisöt hyväksymään eurosetelit viranomaisten asettamien rahallista suoritusta koskevien velvoitteiden täyttämiseksi. Poikkeukset tästä säännöstä eivät voi perustua pelkästään hallinnon tarkoituksenmukaisuuteen tai kustannussäästöihin, vaan ne edellyttävät liittovaltion lailla annettavaa valtuutusta, eikä nyt tarkasteltavassa tapauksessa kyseessä olevan kaltainen osavaltion laissa säädetty valtuutus riitä.

8 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että Saksan liittotasavallan perustuslain (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) 31 §:n nojalla liittovaltion oikeus on etusijalla osavaltioiden oikeuteen nähden.

22. Tässä tilanteessa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo kuitenkin, että pääasioiden oikeudenkäynnissä nousee esiin kolme kysymystä, joihin on tarpeen pyytää unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisua.

23. Ensinnäkin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on epävarma siitä, onko BBankG:n 14 §:n 1 momentin toinen virke yhteensopiva SEUT 3 artiklan 1 kohdan c alakohdassa unionille rahapolitiikan alalla annetun yksinomaisen toimivallan kanssa.

24. Se huomauttaa, ettei rahapolitiikan käsitettä määritellä perussopimuksissa ja ettei sen sisältöä eikä näin ollen unionin yksinomaisen toimivallan laajuutta ole vielä selvitetty tyhjentävästi. Unionin tuomioistuimen nykyisen oikeuskäytännön perusteella ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, ettei se kykene selvittämään tyhjentävästi, ulottuuko unionin yksinomainen toimivalta rahapolitiikan alalla myös eurosetelien laillisen maksuvälineen asemaan liittyviä oikeudellisia seurauksia koskevaan sääntelyyn ja erityisesti julkisyhteisöille säädettyyn velvollisuuteen hyväksymään eurosetelit julkisoikeudellisten rahallista suoritusta koskevien velvoitteiden täyttämiseksi.

25. Mainittu tuomioistuin huomauttaa yhtäältä, ettei kyseinen velvollisuus koske hintavakauden ylläpitämisen tavoitetta ja ettei sillä ole suoraa yhteyttä primaarioikeudessa rahapolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi määrättyihin välineisiin. Erityisesti kyseinen velvollisuus ei rajoita eikä muuta Euroopan keskuspankille ja kansallisille keskuspankeille SEUT 128 artiklan 1 kohdassa myönnettyä oikeutta euroseteleiden liikkeeseenlaskuun. Toisaalta kyseinen tuomioistuin katsoo kuitenkin, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö jättää liikkumavaraa näkemykselle, jonka mukaan myös sellaisten säädösten, joilla pyritään varmistamaan euroseteleiden hyväksyminen laillisiksi maksuvälineiksi ja siten rahaliikenteen toimintakyky, on katsottava kuuluvan rahapolitiikan alaan. Ei erityisesti vaikuta mahdottomalta, että euroseteleiden asemaa laillisena maksuvälineenä sääntelevä säädös voi perustua SEUT 133 artiklaan toimenpiteenä, joka on tarpeen euron käytössä yhteisenä rahana, ja että näin ollen tässäkin mielessä on pidettävä lähtökohtana, että unionilla on yksinomainen toimivalta.

26. Toiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, sisältyykö unionin oikeuteen itsessään jäsenvaltioiden julkisyhteisöille suunnattu kielto kieltäytyä hyväksymästä eurosetelit täytettäessä viranomaisten asettamaa rahallista suoritusta koskevaa velvoitetta. Jos sisältyy, olisi – riippumatta siitä, onko BBankG:n 14 §:n 1 momentin toinen virke yhteensopiva unionin oikeuden kanssa – Hessischer Rundfunkin maksuja koskevan määräyksen 10 §:n 2 momentti joka tapauksessa unionin oikeuden vastainen sillä perusteella, että se olisi ristiriidassa ylemmänasteisen oikeuslähteen kanssa, ja ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen tehdyt valitukset olisi näin ollen hyväksyttävä.

27. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, ettei SEUT 128 artiklan 1 kohdan kolmanteen virkkeeseen, EKPJ:n ja EKP:n perussäännön 16 artiklan ensimmäisen kohdan kolmanteen virkkeeseen ja asetuksen N:o 974/98 10 artiklan toiseen virkkeeseen sisältyvästä laillisen maksuvälineen aseman käsitteestä käy ilmeisellä tavalla ilmi velvollisuutta hyväksyä eurosetelit. Kyseistä käsitettä ei määritellä unionin primaarioikeudessa eikä johdetussa oikeudessa. Asetuksen johdanto-osan 19 perustelukappaleessa ainoastaan viitataan siihen, että käteismaksumahdollisuuden rajoitukset eivät unionin lainsäätäjän mukaan ilman muuta vaikuta euromääräisen käteisen asemaan laillisena maksuvälineenä. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mielestä selvää ei ole myöskään se, mikä merkitys komission suositukselle 2010/191/EU on tässä yhteydessä annettava. Vaikka kyseiseen suositukseen sisältyykin laillisen maksuvälineen aseman yhteinen määritelmä, unionin toimielinten suositukset eivät SEUT 288 artiklan viidennen kohdan mukaan kuitenkaan ole sitovia.

28. Kolmanneksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että vaikka unionin tuomioistuin vastauksessaan ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen katsoisi, että unionille rahapolitiikan alalla kuuluvan yksinomaisen toimivallan vuoksi Saksan lainsäätäjällä ei ollut oikeutta antaa BBankG:n 14 §:n 1 momentin toisen virkkeen kaltaista säännöstä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, eikö kyseistä säännöstä tulisi kuitenkin soveltaa siltä osin ja niin kauan kuin unioni ei ole lopullisesti

käyttänyt omaa yksinomaista toimivaltaansa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo näet, ettei olemassa olevasta oikeuskäytännöstä käy varmuudella ilmi, onko kansallista säädöstä jätettävä soveltamatta silloin, jos se on unionin lainsäädäntötoimien puuttuessa annettu vastoin sitä estevaikutusta, joka johtuu unionille kyseisellä alalla kuuluvasta yksinomaisesta toimivallasta.

29. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on näin ollen päättänyt lykätä asioiden käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko yksinomainen toimivalta, joka unionilla on SEUT 2 artiklan 1 kohdan mukaan luettuna yhdessä SEUT 3 artiklan 1 kohdan c alakohdan kanssa niiden jäsenvaltioiden rahapolitiikan alalla, joiden rahayksikkö on euro, esteenä tällaisen jäsenvaltion oikeudelliselle toimelle, jossa säädetään jäsenvaltion julkisyhteisöjen velvollisuudesta hyväksyä eurosetelit täytettäessä julkisen vallan asettamia rahallista suoritusta koskevia velvoitteita?

2) Sisältääkö SEUT 128 artiklan 1 kohdan kolmannessa virkkeessä, [EKPJ:n ja EKP:n perussäännön] 16 artiklan ensimmäisen kohdan kolmannessa virkkeessä ja euron käyttöönotosta 3.5.1998 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 974/98 10 artiklan toisessa virkkeessä määritelty euromääräisten seteleiden asema laillisina maksuvälineinä kiellon, jonka mukaan jäsenvaltion julkisyhteisöt eivät saa evätä julkisen vallan asettamien rahallista suoritusta koskevien velvoitteiden täyttämistä tällaisilla seteleillä, vai jätetäänkö unionin oikeudessa liikkumavaraa säännöksille, joissa suljetaan pois euroseteleillä maksamisen mahdollisuus julkisen vallan asettamien rahallista suoritusta koskevien tiettyjen velvoitteiden osalta?

3) Jos ensimmäiseen kysymykseen on vastattu myöntävästi ja toiseen kieltävästi:

Voidaanko rahapolitiikkaa koskevalla unionin yksinomaisen toimivallan alalla annettua sellaisen jäsenvaltion, jonka rahayksikkö on euro, oikeudellista tointa soveltaa siltä osin kuin ja niin kauan kuin unioni ei ole käyttänyt toimivaltaansa?”

## III Oikeudellinen arviointi

### *A Alustavat huomautukset*

30. Kuten johdannossa mainittiin, tässä ennakkoratkaisupyynnössä nostetaan esiin yhtäältä hienosyisiä kysymyksiä, jotka koskevat unionin yksinomaista toimivaltaa rahapolitiikan alalla, ja siten kysymyksiä, jotka koskevat unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivallan jakoa ja niiden toimivallan käyttöä koskevia sääntöjä. Erityisesti esiin nostetaan hienosyinen kysymys euroalueen jäsenvaltioiden mahdollisuudesta toteuttaa toimenpiteitä, joilla rajoitetaan käteisen käyttöä, ja tätä mahdollisuutta mahdollisesti koskevista rajoista. Toisaalta käsiteltävissä asioissa on kyse myös monimutkaisten ja määrittelemättömien rahalainsäädännön käsitteiden tulkinnasta, johon unionin tuomioistuin ei vielä ole ottanut kantaa.

31. Tässä yhteydessä pidän aiheellisena selventää alustavasti eräiden keskeisten käsitteiden ulottuvuutta voidakseni vastata ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin. Sen vuoksi aloitan arviointini eräillä huomioilla, jotka koskevat unionin yksinomaista toimivaltaa Lissabonin sopimuksessa vahvistetun toimivallan jaottelun yhteydessä (osa B). Sen jälkeen tarkastelen kysymystä unionille rahapolitiikan alalla annetun yksinomaisen toimivallan ulottuvuudesta ja selvitän erityisesti, sisältyykö siihen rahalainsäädäntöön (lex monetae) liittyvä normatiivinen ulottuvuus (osa C). Tämän jälkeen arvioin laillisen maksuvälineen aseman käsitteen ulottuvuutta unionin oikeudessa ja erityisesti setelien ja metallirahojen laillisen maksuvälineen aseman ulottuvuutta; tässä yhteydessä

tarkastelen kysymystä siitä, onko mahdollista antaa säännöksiä, joilla rajoitetaan käteisen käyttöä, ja tällaisen mahdollisuuden rajoja (osa D). Lopuksi vastaan näiden huomioiden pohjalta ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen unionin tuomioistuimelle esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin (osa E).

### *B Unionin yksinomainen toimivalta*

32. Kuten tunnettua, unionin toimivaltajärjestelmän selkeyttämiseksi[9] Lissabonin sopimuksella on ensimmäistä kertaa sisällytetty primaarioikeuteen, tarkemmin sanottuna EUT-sopimuksen alkuun,[10] unionin toimivallan jaottelua koskeva sääntely (SEUT 2 artikla) sekä yksityiskohtainen luettelo niistä aloista, joiden osalta unionille on annettu toimivaltaa (SEUT 3–6 artikla).

33. EUT-sopimuksen alussa olevat toimivallanjakoa koskevat määräykset, jotka heijastavat ja suurelta osin kodifioivat unionin tuomioistuimen aikaisempaa oikeuskäytäntöä, käsittelevät unionin ja sen muodostavien jäsenvaltioiden toimivallanjakoon liittyvää perustuslaillista kysymystä. Tämä toimivallanjako perustuu SEU 5 artiklan 1 ja 2 kohdassa (sekä SEU 4 artiklan 1 kohdassa) vahvistettuun annetun toimivallan periaatteeseen, jonka valossa kyseisiä määräyksiä on tulkittava. Tavoiteltuna päämääränä on selventää primaarioikeuden tasolla yhtäältä Euroopan unionin ja toisaalta sen muodostavien, vielä suvereenien, jäsenvaltioiden toimivallan alat, millä pyritään varmistamaan niiden keskinäinen tasapaino.[11]

34. Tätä varten EUT-sopimuksen alussa olevissa määräyksissä unionin toimivalta jaotellaan sen mukaan, mikä sen suhde on jäsenvaltioiden toimivaltaan, ”yksinomaiseen toimivaltaan” (joka mainitaan SEUT 2 artiklan 1 kohdassa ja SEUT 3 artiklassa) ja ”ei-yksinomaiseen toimivaltaan”, joka koostuu tarkemmin sanottuna jaetusta toimivallasta (joka mainitaan SEUT 2 artiklan 2 kohdassa ja SEUT 4 artiklassa), ja tukevia, yhteensovittavia tai täydentäviä toimia koskevasta täydentävästä toimivallasta (joka mainitaan SEUT 2 artiklan 5 kohdassa ja SEUT 6 artiklassa).[12]

35. SEUT 2 artiklan 6 kohdasta käy lisäksi ilmi, että riippumatta siitä, onko kyse yksinomaisesta vai ei-yksinomaisesta toimivallasta, unionille annetun toimivallan laajuus ja sen käyttöä koskevat säännöt määritetään käytännössä perussopimusten kutakin alaa koskevissa määräyksissä.

36. Nimenomaisesti *yksinomaisen toimivallan* osalta SEUT 2 artiklan 1 kohdassa todetaan, että kun perussopimuksissa annetaan unionille yksinomainen toimivalta tietyllä alalla, ainoastaan unioni voi toimia lainsäätäjänä ja antaa oikeudellisesti sitovia säädöksiä, kun taas jäsenvaltiot voivat tehdä näin ainoastaan unionin valtuuttamina tai unionin antamien säädösten täytäntöön panemiseksi.

37. *Ei-yksinomaisesta toimivallasta* SEUT 2 artiklan 2 kohdassa sen sijaan todetaan, että kun perussopimuksissa annetaan unionille jäsenvaltioiden kanssa jaettu toimivalta tietyllä alalla, unioni ja jäsenvaltiot voivat toimia lainsäätäjänä ja antaa oikeudellisesti sitovia säädöksiä kyseisellä alalla, mutta yhtäältä jäsenvaltiot käyttävät toimivaltaansa vain siltä osin kuin unioni ei ole käyttänyt omaansa ja

9 Tarve selventää, yksinkertaistaa ja mukauttaa unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivallanjakoa oli nostettu esiin jo Laekenin julistuksessa Euroopan tulevaisuudesta, joka oli 14. ja 15.12.2001 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmien liitteenä (SN 300/1/01, Rev. 1; ks. julistuksen s. 4) ja jo aiemmin, vastaavin sanamuodoin, Nizzan sopimuksen julistuksessa 23 (EYVL 2001, C 80, s. 1).

10 Ensimmäisen osan (”Periaatteet”) I osasto (”Unionin toimivallan jaottelu ja toimivallan alat”).

11 Ks. tästä julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus lausuntomenettelyssä 2/15 (Vapaakauppasopimus Singaporen kanssa) (EU:C:2016:992, erityisesti 55 ja 57 kohta).

12 Näiden toimivallan muotojen lisäksi tulee jäsenvaltioiden talous- ja työllisyyspolitiikkojen yhteensovittamista koskevien sääntöjen laatimista koskeva toimivalta, josta määrätään SEUT 2 artiklan 3 kohdassa ja SEUT 5 artiklassa, ja yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskeva toimivalta, josta määrätään SEUT 2 artiklan 4 kohdassa ja EU-sopimuksen V osastossa.

toisaalta ne voivat käyttää jälleen toimivaltaansa vain siltä osin kuin unioni on päättänyt lakata käyttämästä omaansa. Täydentävästä toimivallasta SEUT 2 artiklan 5 kohdassa todetaan, että kun unioni käyttää tukevaa, yhteensovittavaa tai täydentävää toimivaltaansa tällaisella alalla, se ei syrjäytä jäsenvaltioiden toimivaltaa näillä aloilla.

38. Edellä mainitusta Lissabonin sopimuksella kodifioidusta unionin toimivaltaa koskevasta sääntelystä käy ilmi, että ei-yksinomaisen toimivallan tapauksesta poiketen silloin, kun toimivalta on annettu yksinomaisesti unionille, jäsenvaltiot menettävät *välittömästi ja peruuttamattomasti* kaikki oikeutensa kyseisen unionille annetun toimivallan osalta. Yksinomaisen toimivallan antaminen unionille poistaa jäsenvaltioilta kaiken toimivallan kyseisellä alalla, ja kaikki jäsenvaltioiden lainsäädäntötoiminta kyseisen toimivallan alalla on siten jo lähtökohtaisesti ristiriidassa perussopimusten kanssa.

39. Jäsenvaltioiden toimivallan menetys tapahtuu *välittömästi* sikäli, että – toisin kuin jaetun toimivallan tapauksessa –[13] sillä, onko unioni käyttänyt toimivaltaansa, ei ole merkitystä unionille yksinomaisesti myönnetyn toimivallan alaa koskevien jäsenvaltioiden oikeuksien menettämisen kannalta.

40. Mainittu menetys on *peruuttamaton*, toisin sanoen unionille myönnetyn toimivallan yksinomaista luonnetta voidaan muuttaa ainoastaan perussopimuksiin tehtävällä virallisella muutoksella, jolla jäsenvaltioille palautetaan toimivalta jollakin unionin yksinomaisen toimivallan alalla.

41. Unionin yksinomaisen toimivallan aloilla tapahtuvan kansallisen toimivallan menetyksen välittömyys ja peruuttamattomuus ovat sitä paitsi kiinteästi yhteydessä siihen unionin tuomioistuimen vahvistamaan tehtävään, joka toimivallan unionille antamisen yksinomaisella luonteella on; tällä toimivallan antamisella voidaan korvata jäsenvaltioiden yksipuolinen toiminta kyseisellä alalla koko unionin yhteisellä, yhdenmukaisiin periaatteisiin perustuvalla toiminnalla, jonka tarkoituksena on turvata unionin yleinen etu, jonka rajoissa jäsenvaltioiden erityisten intressien on mukauduttava toisiinsa.[14]

42. Unionille annetun toimivallan perustuslaillisesti yksinomaisesta luonteesta mahdollisesti tehtävien poikkeusten on perustuttava primaarioikeuteen. Tässä suhteessa on SEUT 2 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen mukaisesti olemassa vain kaksi tilannetta, joissa jäsenvaltiot voivat toimia lainsäätäjänä ja antaa oikeudellisesti sitovia säädöksiä unionin yksinomaisen toimivallan alalla, eli ne voivat toimia unionin valtuuttamina tai unionin antamien säädösten täytäntöön panemiseksi.

43. SEUT 2 artiklan 1 kohdassa ei tarkemmin määrätä siitä, millä tavalla tai missä laajuudessa unioni voi valtuuttaa jäsenvaltiot antamaan säädöksiä unionin yksinomaisen toimivallan alalla. Lissabonin sopimusta edeltävästä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä käy sitä paitsi ilmi, että unionin yksinomaisen toimivallan aloilla jäsenvaltioiden säädökset ovat hyväksyttäviä vain, jos unioni on

13 Kuten 37 kohdassa mainitusta SEUT 2 artiklan 2 kohdan toisesta ja kolmannesta virkkeestä käy ilmi, jäsenvaltiot nimittäin menettävät tällaisessa tapauksessa kyseistä toimivallan alaa koskevat oikeutensa *välillisesti*, toisin sanoen vain täsmälleen siltä osin kuin unioni on nimenomaisesti tai hiljaisesti käyttänyt sille annettua toimivaltaa. Mainitun 2 kohdan viimeisestä virkkeestä käy sitä paitsi ilmi, että tämä toimivallan menetys on *peruutettavissa*. Ks. tästä julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus lausuntomenettelyssä 2/15 (Vapaakauppasopimus Singaporen kanssa) (EU:C:2016:992, 59 kohta).

14 Ks. tästä lausunto 1/75 (OECD-sopimus – Paikalliskustannusten standardi), 11.11.1975 (EU:C:1975:145, s. 1363 ja 1364).

”nimenomaisesti” oikeuttanut ne.[15] Jotta tällainen valtuutus olisi yhteensopiva toimivallan edellä mainitun perustuslaillisen sääntelyn kanssa, valtuutuksen on lisäksi oltava luonteeltaan rajattu eikä se voi johtaa kyseisestä sääntelystä johtuvan, unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallanjaon pysyvään muutokseen.[16]

44. Vastaavasti on niin ikään syytä huomauttaa, että unionin yksinomaista toimivaltaa koskevan sääntelyn mukaisesti unionin lainsäätäjän toimimattomuus tietyllä yksinomaisen toimivallan alalla ei missään tapauksessa palauta jäsenvaltioille toimivaltaa ja vapautta yksipuolisiin toimenpiteisiin tällä alalla.[17] Vaikka unionin lainsäätäjä ei toteuttaisi asianmukaista toimenpidettä jollakin yksinomaisen toimivallan alalla ja toimenpiteisiin olisi siten välttämätöntä ryhtyä, se edellyttäisi joka tapauksessa nimenomaista valtuutusta, jotta jäsenvaltio, joka voi vastedes toimia ainoastaan ”asiainhoitajana” yhteisen edun mukaisesti, voisi saattaa voimaan edes turvaavia ja väliaikaisia toimenpiteitä unionin yksinomaisen toimivallan alalla.[18]

45. Vaikka Lissabonin sopimuksella vahvistetussa järjestelmässä toimivalta jaotellaan täsmällisesti, käytännössä ei välttämättä ole yksinkertaista määritellä täsmällisesti unionin toimivallan alojen ja jäsenvaltioiden toimivaltaan jääneiden alojen välisiä tarkkoja rajoja etenkään tilanteissa, joissa mainitut toimivallan alat limittyvät toisiinsa. Kuten myös unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä käy ilmi, tämä tuntuu koskevan erityisesti talous- ja rahaliittoa,[19] jossa – kuten olen jo aiemmin todennut – vallitsee aivan omanlaisensa tasapaino.[20]

46. Kuten liittovaltiojärjestelmien tutkijat hyvin tietävät, on sitä paitsi hyvin tavallista, että monitasoisissa hallintojärjestelmissä hallinnon eri tasoille hajautettujen toimivaltuuksien käytössä ilmenee limittäisyyttä ja toimivallan alojen kesken päällekkäisyyttä silloinkin, kun toimivalta on jaettu ja erotettu selkeästi liittovaltion ja muiden valtionhallinnon yksiköiden kesken niin sanotun kaksitasoisen federalismin mallien mukaan perustuslaissa esitetyillä jaotteluilla, joilla toimivalta jaetaan analyyttisesti liittovaltion ja muiden valtionhallinnon yksiköiden kesken.

47. Unionin oikeusjärjestyksessä keskeisin ongelma tällaisissa tilanteissa on löytää tapoja sovittaa keskenään yhteen yhtäältä unionin (yksinomaisen) toimivallan ala ja toisaalta jäsenvaltioilla yhä olevan toimivallan käyttö. Tällaisissa tapauksissa on tasapainotettava keskenään kaksi eri vaatimusta: yhtäältä on vältettävä sellaista sekaantumista unionin oikeuteen, joka heikentää unionin oikeuden tehokkuutta valtiollisen toimivallan käytön yhteydessä, ja toisaalta on taattava jäsenvaltioille tiettyä harkintavaltaa unionille annetun toimivallan ulkopuolelle jäävien tapausten sääntelyssä.

15 Ks. vastaavasti tuomio 15.12.1976, Donckerwolcke ja Schou (41/76, EU:C:1976:182, 32 kohta); tuomio 17.10.1995, Werner (C-70/94, EU:C:1995:328, 12 kohta) ja tuomio Leifer ym. (C-83/94, EU:C:1995:329, 12 kohta).

16 Esim. valtuutuksesta, jonka unioni on antanut jäsenvaltioille unionin yksinomaisen toimivallan alalla (meren elollisten luonnonvarojen säilyttäminen osana yhteistä kalastuspolitiikkaa, joka kuuluu unionin yksinomaisen toimivallan alaan SEUT 3 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaisesti), ks. yhteisestä kalastuspolitiikasta, neuvoston asetusten (EY) N:o 1954/2003 ja (EY) N:o 1224/2009 muuttamisesta sekä neuvoston asetusten (EY) N:o 2371/2002 ja (EY) N:o 639/2004 ja neuvoston päätöksen 2004/585/EY kumoamisesta 11.12.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1380/2013 (EUVL 2013, L 354, s. 22) 5 artiklan 2 kohta.

17 Ks. tästä tuomio 5.5.1981, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (804/79, EU:C:1981:93, 20 kohta).

18 Ks. tästä tuomio 5.5.1981, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (804/79, EU:C:1981:93, 30 kohta). On selvää, että jos yksinomaisen toimivallan alalla on välttämätöntä ryhtyä toimenpiteeseen, unionin lainsäätäjän mahdollinen toimettomuus on omiaan aiheuttamaan ongelmia, kun muuta toimenpiteen hyväksymiseen toimivaltaista viranomaista ei ole. Tästä syystä unionin toimivallan yksinomaisuus on rajoitettava siihen, mikä on välttämätöntä unionin päämäärien saavuttamiseksi.

19 Talous- ja rahaliiton yhteydessä unionin tuomioistuin on nimittäin useissa eri yhteyksissä huomauttanut, että talouspoliittisilla toimenpiteillä, jotka kuuluvat unionin yksinomaisen toimivallan alaan, voi olla välillisiä vaikutuksia myös talouspolitiikkaan, joka kuuluu edelleen jäsenvaltioiden toimivallan alaan, ja päinvastoin (ks. tuomio 27.11.2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, 56 kohta; tuomio 16.6.2015, Gauweiler ym., C-62/14, EU:C:2015:400, 52 kohta ja tuomio 11.12.2018, Weiss ym., C-493/17, EU:C:2018:1000, 60–67 kohta).

20 Ks. tuore ratkaisuehdotukseni neuvosto v. K. Chrysostomides & Co. ym. ja K. Chrysostomides & Co. ym. v. neuvosto ym. (C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P ja C-604/18 P, EU:C:2020:390, 44 kohta). Ks. vastaavasti myös jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 151 kohta.

48. Kunhan tässä tasapainottamisessa noudatetaan perussopimuksia ja kullekin toimijalle annettuja rooleja, se voidaan toteuttaa eri tavoin sen unionin oikeudessa säädetyn oikeusaseman luonteen ja tyypin mukaan, jonka kanssa valtion toimivallan käyttö kulloinkin on tekemisissä. Ohjenuorana on kuitenkin pidettävä periaatetta, jonka unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään muotoillut seuraavasti: ”vaikka unionin oikeus ei vaikuta jäsenvaltioiden toimivaltaan – –, tätä toimivaltaa käytettäessä on kuitenkin noudatettava unionin oikeutta”. [21]

### *C Unionin toimivallan ulottuvuus rahapolitiikan osalta*

49. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen unionin tuomioistuimelle esittämät ennakkoratkaisukysymykset, etenkin ensimmäinen ja toinen kysymys, edellyttävät unionin yksinomaisen toimivallan laajuuden selventämistä rahapolitiikan alalla. Mainitut kysymykset edellyttävät erityisesti sen määrittämistä, kuuluuko euroa koskevien rahalainsäädännön säännösten antaminen rahapolitiikkaa koskevan unionin yksinomaisen toimivallan alaan (ja jos kuuluu, niin missä rajoissa) sillä tavoin, että edellä 37–44 kohdassa mainittujen periaatteiden mukaisesti kaikki jäsenvaltioiden tällaiset lainsäädäntötoimet ovat poissuljettuja, ellei unioni ole nimenomaisesti antanut niihin valtuutusta.

50. Tässä yhteydessä on muistettava ensinnäkin, että SEUT 3 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan unionilla on yksinomainen toimivalta niiden jäsenvaltioiden, joiden rahayksikkö on euro, rahapolitiikan alalla. [22]

51. Toimivalta, joka unionille on annettu rahapolitiikan osalta, kuuluu osana SEU 3 artiklan 4 kohdan mukaisesti perustettuun talous- ja rahaliittoon, jonka rahayksikkö on euro.

52. Tämä toimivalta vahvistetaan EUT-sopimuksen talous- ja rahapolitiikkaa koskevassa kolmannen osan VIII osastossa (SEUT 119–SEUT 144 artikla) ja tarkemmin kyseisen osaston rahapolitiikkaa koskevassa 2 luvussa (SEUT 127–SEUT 133 artikla).

53. Tässä yhteydessä on huomautettava, että unionin tuomioistuin on jo aiemmin todennut, että EUT-sopimuksessa rahapolitiikkaa ei määritellä millään tavalla, mutta samanaikaisesti siinä määritellään tämän politiikan tavoitteet ja välineet, jotka EKPJ:llä on käytettävissään sen toteuttamiseksi. [23]

54. Kuten unionin tuomioistuin on huomauttanut, SEUT 282 artiklan 1 kohdan mukaan EKP ja jäsenvaltioiden, joiden rahayksikkö on euro ja jotka muodostavat eurojärjestelmän, keskuspankit harjoittavat unionin rahapolitiikkaa. SEUT 282 artiklan 4 kohdan mukaan Euroopan keskuspankki hyväksyy tehtäviensä toteuttamisen edellyttämät toimenpiteet SEUT 127–SEUT 133 ja SEUT 138 artiklan mukaisesti sekä EKPJ:n ja EKP:n perussäännössä määrätyin edellytyksin. [24]

21 Ks. tästä mm. tuomio 13.4.2010, Bressol ym. (C-73/08, EU:C:2010:181, 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen); tuomio 5.6.2018, Coman ym. (C-673/16, EU:C:2018:385, 37 ja 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 26.6.2018, MB (Sukupuolenvaihdos ja vanhuuseläke) (C-451/16, EU:C:2018:492, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

22 Tuomio 27.11.2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, 50 kohta) ja tuomio 16.6.2015, Gauweiler ym. (C-62/14, EU:C:2015:400, 35 kohta).

23 Tuomio 27.11.2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, 53 kohta); tuomio 16.6.2015, Gauweiler ym. (C-62/14, EU:C:2015:400, 42 kohta) ja tuomio 11.12.2018, Weiss ym. (C-493/17, EU:C:2018:1000, 50 kohta).

24 Tuomio 27.11.2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, 49 kohta); tuomio 16.6.2015, Gauweiler ym. (C-62/14, EU:C:2015:400, 36 kohta) ja tuomio 11.12.2018, Weiss ym. (C-493/17, EU:C:2018:1000, 48 kohta).

55. Unionin tuomioistuin on niin ikään huomauttanut, että sen määrittämiseksi, kuuluuko tietty toimenpide rahapolitiikan alaan, on tarkasteltava ensisijaisesti kyseisen toimenpiteen tavoitteita ja merkitystä on niin ikään välineillä, jotka liittyvät kyseiseen toimenpiteeseen mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi. [25]

56. Tämä on se asiayhteys, jossa unionin yksinomaisen toimivallan ulottuvuus rahapolitiikan alalla on selvitettävä.

57. Tässä yhteydessä katson, että perussopimusten asiaankuuluvien säännösten sanamuodon mukaisesta, systemaattisesta ja teleologisesta tarkastelusta käy ilmi, että rahapolitiikan käsite (saksaksi Währungspolitik, eli ”valuuttapolitiikka”), joka SEUT 3 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan kuuluu unionin yksinomaiseen toimivaltaan niiden jäsenvaltioiden osalta, joiden rahayksikkö on euro, on ymmärrettävä siten, ettei se rajoitu operatiivisesti ymmärretyn rahapolitiikan määritelmään ja toteuttamiseen (rahapolitiikka ”suppeassa mielessä”, saksaksi Geldpolitik, eli ”rahapolitiikka”) SEUT 127 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitetulla tavalla. Pikemminkin se on ymmärrettävä laajasti siten, että siihen sisältyy yhtä lailla myös yhteistä rahaa koskeva sääntelyulottuvuus, joka käsittää rahalainsäädännön säännökset. [26]

58. Tältä osin on ensinnäkin otettava huomioon SEUT 119 artikla, joka on talous- ja rahapolitiikkaa koskevan VIII osaston ensimmäinen artikla ja jolla on sellaisena tärkeä systemaattinen tehtävä. Kyseisen artiklan rakenteesta voidaan todeta, että sen 1 kohdassa määritetään yleisesti jäsenvaltioiden ja unionin talouspolitiikkaa koskevassa toiminnassa (jota käsitellään tarkemmin 1 luvussa) noudatettavat kriteerit, kun artiklan 2 kohta puolestaan koskee jäsenvaltioiden ja unionin toimintaa rahapolitiikan (Währungspolitik) alalla, jota käsitellään tarkemmin 2 luvussa.

59. SEUT 119 artiklan 2 kohdan mukaisesti jäsenvaltioiden ja unionin toimintaan sisältyy yhteinen raha (euro) sekä yhtenäisen rahapolitiikan ja yhtenäisen valuuttapolitiikan määritteleminen ja harjoittaminen. [27] Kyseisestä kohdasta käy toisin sanoen ilmi, että mainittuun toimintaan sisältyy kolme osaa: yhteinen raha, euro, yhtenäisen rahapolitiikan (operatiivisesti ymmärrettynä, merkityksessä Geldpolitik) määrittäminen ja harjoittaminen sekä yhtenäisen valuuttapolitiikan määritteleminen ja harjoittaminen.

60. Kyseisen kohdan perusteella voidaan nähdäkseni päätellä, että unionin rahapolitiikkaa koskevaa toimivaltaa, joka sisältyy edellä mainitun VIII osaston 2 lukuun, ei voida ymmärtää suppeasti siten, että se rajoittuisi ainoastaan rahapolitiikan määrittelemiseen ja harjoittamiseen operatiivisessa mielessä (Geldpolitik), vaan se käsittää myös yhteistä rahaa eli euroa (ja valuuttapolitiikkaa) koskevan yksinomaisen toimivallan. Lisäksi SEUT 119 artiklan 2 kohtaan sisältyvä viittaus yhteiseen rahaan edellyttää, että unionille annetaan yksinomainen toimivalta, johon on rahan yhtenäisyyden takaamiseksi sisällyttävä valta säännellä kyseisen rahan sääntelyllisiä näkökohtia ja johon myös rahalainsäädännön on siten sisällyttävä.

61. Tämän tulkinnan vahvistavat sitä paitsi rahapolitiikkaa koskevaan VIII osaston 2 lukuun sisältyvät määräykset, joiden perusteella unionin rahapolitiikkaa (Währungspolitik) koskevan yksinomaisen toimivallan laajuus on SEUT 2 artiklan 6 kohdan mukaisesti määritettävä.

25 Tuomio 27.11.2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, 53 ja 55 kohta); tuomio 16.6.2015, Gauweiler ym. (C-62/14, EU:C:2015:400, 46 kohta) ja tuomio 11.12.2018, Weiss ym. (C-493/17, EU:C:2018:1000, 53 kohta).

26 Perussopimuksiin sisältyy kaksi eri käsitettä, joista molempia on käytetty samaa termiä ”rahapolitiikka” (englanniksi ”monetary policy”, ranskaksi ”politique monétaire”) ja joista toinen on merkitykseltään laajempi ja pitää sisällään toisen, merkitykseltään suppeamman: tämän vahvistaa se, että saksankielisessä versiossa näistä käsitteistä käytetään kahta eri termiä, ”Währungspolitik” ja ”Geldpolitik”.

27 Tuomio 27.11.2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, 48 kohta); tuomio 16.6.2015, Gauweiler ym. (C-62/14, EU:C:2015:400, 34 kohta) ja tuomio 11.12.2018, Weiss ym. (C-493/17, EU:C:2018:1000, 46 kohta).

62. Kyseiseen lukuun nimittäin sisältyy yhtäältä SEUT 128 artikla, jonka 1 kohta koskee eurosetelien liikkeeseen laskemista unionissa ja niiden asemaa laillisena maksuvälineenä ja jonka 2 kohta koskee metallirahojen liikkeeseen laskemista.

63. Toisaalta samaan lukuun sisältyy SEUT 133 artikla, jossa unionin lainsäätäjälle nimenomaisesti annetaan valtuudet säätää ne lainsäädännölliset toimenpiteet, jotka ovat tarpeen euron käytössä yhteisenä rahana.[28]

64. Se, että nämä määräykset sisältyvät mainittuun lukuun ja että niissä tarkoitettu toimivalta sisältyy unionille rahapolitiikan alalla annettuun yksinomaiseen toimivaltaan, on sitä paitsi välttämätöntä yhteisen rahan, euron, yhtenäisen luonteen takaamiseksi.

65. Toimivalta laskea liikkeeseen euroseteleitä, antaa lupa niiden liikkeeseen laskemiseen ja säännellä eurometallirahojen liikkeeseen laskemista, toimivalta määritellä laillinen maksuväline ja toimivalta säätää kyseisen rahayksikön käyttämiseksi tarvittavista toimenpiteistä ovat nimittäin yhteisen rahayksikön, euron, yhtenäisen luonteen perusta ja muodostavat ennakkoedellytyksen yhteisen rahapolitiikan harjoittamiselle.

66. Ellei unionilla olisi näiden seikkojen osalta yksinomaista toimivaltaa, siitä seuraisi, että jokainen euroalueen jäsenvaltio voisi omaksua yhteiseen rahaan erilaisen lähestymistavan; on täysin selvää, että tämä olisi omiaan kyseenalaistamaan euron aseman talous- ja rahaliiton yhteisenä rahana ja voisi lisäksi vaarantaa EKPJ:n harjoittaman operatiivisen rahapolitiikan ja sitä varten säädettyjen toimenpiteiden tehokkuuden.

67. Edellä 41 kohdassa todetun mukaisesti se, että unionille annetaan tiettyjen yhteisen rahan näkökohtien osalta yksinomainen toimivalta, kuvastaa tarvetta määrittää yhtenäiset asiaa koskevat periaatteet kaikille niille jäsenvaltioille, joiden rahayksikkö on euro, talous- ja rahaliiton ja yhteisen rahan, euron, yleisen edun turvaamiseksi. Yhteisen rahan luominen euroalueen jäsenvaltioiden kesken ja tämän rahan moitteeton toiminta edellyttävät, että kyseiset jäsenvaltiot luovuttavat rahaa koskevan suvereniteettinsa kokonaan, täysimääräisesti ja yksinomaisesti unionille unionin perustaman talous- ja rahaliiton puitteissa.

68. Näin ollen on katsottava, että SEUT 3 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettuun unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvat kaikki se toimivalta ja kaikki ne valtuudet, jotka ovat tarpeen yhteisen rahan, euron, luomista ja sen moitteetonta toimintaa varten.

69. Kuten seuraavassa osassa tarkemmin esitetään, laillisen maksuvälineen aseman puolestaan voidaan todeta heijastavan euroalueen yhteisen rahan virallista luonnetta, kun sillä suljetaan pois muiden rahayksiköiden mahdollisuus nauttia samaa asemaa. Laillisen maksuvälineen aseman määrittely ja sitä koskeva sääntely muodostavat näin ollen keskeisen osan siinä, että eurolle taataan yksinomainen asema euroalueen jäsenvaltioiden yhteisenä rahayksikkönä. Ei nimittäin ole sattumaa, että laillinen maksuväline, joka on julkisoikeudellinen ja tarkemmin sanottuna rahaoikeudellinen käsite,[29] on mainittu unionin primaarioikeuden tasolla SEUT 128 artiklan 1 kohdan kolmannessa virkkeessä, jonka tulkintaan palaan hieman jäljempänä.

28 Mainitun määräyksen nojalla on annettu useita säädöksiä, kuten eurometallirahojen aitouden tarkistamisesta ja kiertoon kelpaamattomien eurometallirahojen käsittelystä 15.12.2010 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1210/2010 (EUVL 2010, L 339, s. 1), eurometallirahojen liikkeeseenlaskusta 4.7.2012 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 651/2012 (EUVL 2012, L 201, s. 135) sekä tietojenvaihtoa, avunantoa ja koulutusta koskevan toimintaohjelman perustamisesta euron suojaamiseksi rahanväärennykseltä (Perikles 2020 -ohjelma) sekä neuvoston päätösten 2001/923/EY, 2001/924/EY, 2006/75/EY, 2006/76/EY, 2006/849/EY ja 2006/850/EY kumoamisesta 11.3.2014 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 331/2014 (EUVL 2014, L 103, s. 1).

29 Ks. tästä euroalueen valtiovarainministerien ja kansallisten keskuspankkien edustajien raportti (Report of the Euro Legal Tender Expert Group (ELTEG) on the definition, scope and effects of legal tender of euro banknotes and coins), joka mainitaan suosituksen 2010/191/EU johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa, tarkemmin sanottuna 2.1.1(a) kohta, s. 3.

70. Edellä esitetyn perusteella johtopäätöksenä on nähdäkseni todettava, että SEUT 3 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettu unionin yksinomainen toimivalta niiden jäsenvaltioiden rahapolitiikan osalta, joiden rahayksikkö on euro, on ymmärrettävä siten, että siihen kuuluvat kaikki se toimivalta ja kaikki ne valtuudet, jotka ovat tarpeen yhteisen rahayksikön, euron, luomista ja sen moitteetonta toimintaa varten, mukaan lukien kyseistä yhteistä rahaa koskeva sääntelyulottuvuus, johon sisältyy tämän rahayksikön aseman ja laillisena maksuvälineenä käytön määrittely ja sääntely.

71. Kuten edellä 45–48 kohdassa totesin, unionin on tätä toimivaltaa käyttäessään välttämättä otettava huomioon se, että sen on tarpeen tasapainottaa tämä toimivallan käyttö jäsenvaltioilla edelleen olevan toimivallan käytön kanssa; viimeksi mainituilla saattaa edelleen olla tällä alalla toimivaltaa muun muassa yksityisoikeuden alalla velvoitteiden lakkaamisen osalta, julkishallinnon organisoinnin ja toiminnan alalla sekä vero- ja rikosoikeuden alalla.

## *D Laillisen maksuvälineen aseman käsite*

72. Kun nyt on selvennetty, että unionin yksinomainen toimivalta rahapolitiikan alalla käsittää yhteistä rahaa koskevan sääntelyulottuvuuden, johon sisältyy kyseisen rahayksikön aseman ja laillisena maksuvälineenä käytön määrittely ja sääntely, on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymyksiin vastaamiseksi määritettävä laillisen maksuvälineen, ja erityisesti euroseteleiden käyttämisen laillisena maksuvälineenä, käsitteen ulottuvuus unionin oikeudessa.

73. Katson kuitenkin, että tätä varten on esitettävä eräitä alustavia huomioita yhteisestä rahasta.

### *1. Alustavia huomioita yhteisestä rahasta*

74. Kuten edellä totesin, SEU 3 artiklan 4 kohdan mukaisesti euro on unionin perustaman talous- ja rahaliiton rahayksikkö. Useissa perussopimusten määräyksissä, kuten erityisesti SEUT 119 artiklan 2 kohdassa ja SEUT 133 artiklassa,[30] euro määritellään ”yhteiseksi rahaksi”. Myös SEUT 282 artiklan 3 kohdan toisessa virkkeessä euro mainitaan tällä tavoin.

75. Unionin lainsäätäjä ei määrittele rahan käsitettä – kuten ei sitä paitsi moni kansallinenkaan lainsäätäjä tai kenties mikään niistä.[31]

76. Unionin aineellisessa oikeudessa käsite, joka vaikuttaa olevan lähinnä rahan käsitettä, on maksupalveludirektiivissä (EU) 2015/2366[32] tarkoitettu varojen käsite. Kyseisessä direktiivissä maksupalvelua koskevan yhdenmukaistetun sääntelyn kohteena on ”varojen” siirto, käsite, jolle ei direktiivissäkään anneta täsmällistä oikeudellista määritelmää. Kyseisen direktiivin 4 artiklan 25 alakohdassa luetellaan kuitenkin ”varoja”, jotka voivat olla maksupalvelun kohteena, ja todetaan, että varat ovat ”seteleitä ja metallirahaa, tilirahaa tai [direktiivissä] 2009/110/EY – – määriteltyä sähköistä rahaa”.[33]

30 Ks. myös perussopimusten johdanto-osa ja SEUT 140 artiklan 3 kohta.

31 Jo pelkästään terminologisesti käsite ”raha” (italiaksi ”moneta”, ranskaksi ”monnaie”) voi johtaa sekaannukseen, koska muissa kielissä sen vastineena voidaan käyttää eri termejä. Yhtäältä se voidaan ymmärtää merkityksessä ”valuutta” eli tietyn valtion tai rahaliiton laillinen rahayksikkö (englanniksi ”currency” ja saksaksi ”Währung” – näitä vastineita on perussopimuksessa käytetty ranskan monnaie-termistä, kun on viitattu euroon). Toisaalta termin raha (”moneta”) vastineena voidaan käyttää myös merkitykseltään yleisempää yleiskielistä ilmausta ”denaro” (englanniksi ”money”, saksaksi ”Geld”). Tosiasiassa ranskan monnaie-termin molemmat merkitykset ovat sidoksissa toisiinsa (ks. Siekmann, H. teoksessa Freitag, R. ja Omlor, S., *The Euro as a legal Tender – A comparative Approach to a Uniform Concept* (2020), s. 8 ja 9).

32 Maksupalveluista sisämarkkinoilla, direktiivien 2002/65/EY, 2009/110/EY ja 2013/36/EU ja asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta sekä direktiivin 2007/64/EY kumoamisesta 25.11.2015 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/2366 (EUVL 2015, L 337, s. 35).

33 Sähköisen rahan liikkeeseenlaskijalaitosten liiketoiminnan aloittamisesta, harjoittamisesta ja toiminnan vakauden valvonnasta, direktiivien 2005/60/EY ja 2006/48/EY muuttamisesta sekä direktiivin 2000/46/EY kumoamisesta 16.9.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/110/EY (EUVL 2009, L 267, s. 7). Ks. erityisesti 2 artiklan 2 kohta.

77. Talousteoriassa rahasta – sen yleisemmässä merkityksessä ”money” tai ”Geld” – [34] käytetään yleensä funktionaalista määritelmää, jossa jo Aristoteleen esittämän näkemyksen [35] mukaan esiin nousevat rahan kolme tehtävää: i) laskennallisen yksikön tehtävä, ii) maksuvälineen (tai vaihdon välineen) tehtävä ja iii) arvon säilyttäjän tehtävä.

78. Oikeudellisesta näkökulmasta vaikuttaa siltä, että tämä taloudellinen määritelmä on yhdistettävä valtiollisesta rahateoriasta [36] juontuviin elementteihin siinä mielessä, että raha on valtion – tai euron tapauksessa talous- ja rahaliiton – luomus ja sen olemassaolo on väistämättä osa tiettyä oikeudellista järjestelmää.

79. Historiallisesta näkökulmasta voidaan todeta, että rahan luonne on kehittynyt aikojen saatossa. [37] Nykyaikaisten talouksien, talous- ja rahaliitto mukaan luettuna, perustana on fiat-raha, jolle on annettu laillisen maksuvälineen asema ja jonka keskuspankki laskee liikkeeseen mutta jota ei voida vaihtaa esimerkiksi tiettyyn määrään kultaa. [38]

80. Kuten edellä mainitusta varojen käsitteestä sitä paitsi ilmenee, rahaa – jota talous- ja rahaliitossa edustaa yhteinen raha, euro – on olemassa sekä fyysisessä muodossa, joka ilmenee seteleinä ja metallirahoina (eli käteisenä), että tilirahan tai sähköisen rahan muodossa (joka ilmenee esimerkiksi pankkitilin saldona). Raha, eli euroalueella euro, on olemassa ja liikkuu talouselämässä eri muodoissa.

81. Historiallisesti tärkein rahan muoto on toki fyysinen käteismuoto (setelit ja metallirahat), joka on valtion rahaa koskevan suvereniteetin korkein ilmentymä. Kuten viimeaikaisista tiedoista ilmenee, käteisellä on edelleen taloudessa merkittävä asema euroalueella kokonaisuutena tarkasteltuna. EKP on nimittäin äskettäin julkaissut tutkimuksen, [39] joka osoittaa, että eurooppalaiset suorittavat päivittäisistä maksuista käteisellä lukumääräisesti noin 79 prosenttia ja euromääräisesti noin 54 prosenttia. Tämä koskee erityisesti pieniä maksuja: tarkastelluista käteismaksuista nimittäin vain noin 10 prosenttia kohdistui tavaroihin tai palveluihin, joiden arvo oli yli 100 euroa. Tutkimus osoittaa myös, että eri jäsenvaltioissa tavat ja mieltymykset poikkeavat toisistaan huomattavasti.

82. Vaikka käteisellä on edelleen euroalueen taloudessa merkittävä asema, kuten edellä mainitusta tutkimuksesta selvästi käy ilmi ja kuten EKP itse istunnossa totesi, ja vaikka sen vuoksi ei vaikuta siltä, että ainakaan Euroopassa oltaisiin aivan lähiaikoina luopumassa käteisestä, kuten jotkut väittävät, on kuitenkin totta, että talouden modernisaatio ja vielä uudempina aikoina tekninen kehitys ovat johtaneet toisenlaisten, aineettomien rahan muotojen syntymiseen ja että näiden muotojen merkitys on ajan myötä jatkuvasti kasvanut [40] ja jatkossa edelleen kasvaa. [41] Teknologiset innovaatiot ovat viime vuosina

34 Ks. edellä alaviite 31.

35 Ks. Nikomakhoksen etiikka, V kirja, 5 luku, siteerattuna keskiajalla Tuomas Akvinolaisen teoksessa *Summa Theologiae* (II-II, argumentti 78, kohta 1.7).

36 Teorian katsotaan yleensä juontavan juurensa teokseen Knapp, G. F., *Staatliche Theorie des Geldes* (1905). Ks. tästä kuitenkin Siekmann, H., ”Restricting the use of cash in the European Monetary Union: Legal Aspects”, teoksessa Rövenkamp, F., Bälz, M. ja Hilpert, H. G., *Cash in East Asia* (2017), s. 157–, missä on mainittu useita muita tieteellisiä lähteitä. Rahan käsitteestä ja rahaa koskevista oikeudellisista teorioista ks. myös luku 1 teoksessa Proctor, C., *Mann on the legal aspect of money*, 6. painos (2005).

37 Alun perin raha oli niin sanottua hyödykerahaa, joka oli valmistettu itsessään arvokkaista materiaaleista, esimerkiksi kullasta. Myöhemmin sen korvasivat maksusitoumukset, jotka voitiin vaihtaa tiettyyn määrään kultaa tai hopeaa. Tiivis historiallinen katsaus aiheeseen on esitetty EKP:n yleistajuisessa julkaisussa ”Mitä on raha?” (https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me-more/html/what_is_money.fi.html).

38 Seteleihin käytetty paperi ei sinänsä ole arvokasta. Paperiraha kuitenkin hyväksytään vaihdon välineeksi tavaroita ja palveluja ostettaessa, sillä yhteiskunnassa uskotaan, että keskuspankki pitää rahan arvon vakaana. Jos keskuspankki antaisi rahan arvon heilahdella hallitsemattomasti, paperirahaa ei pian voisi käyttää vaihdon välineenä eikä arvon säilyttäjänä.

39 Ks. tästä Esselink, H. ja Hernández, L., *The use of cash by households in the euro area*, European Central Bank, Occasional Paper Series, nro 201, marraskuu 2017 (ladattavissa englanniksi osoitteessa https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op201.en.pdf), s. 18 ja sitä seuraavat sivut.

40 Marraskuussa 2017 euroalueen rahalaitoksiin tehtyjen talletusten määrä oli 17 500 miljardia euroa, kun taas käteistä oli liikkeessä noin 1 100 miljardia euroa (ks. tästä EKP:n johtokunnan jäsenen Yves Merschin luento, jonka otsikko on ”Virtual or virtueless? The evolution of money in the digital age”, ladattavissa englanniksi osoitteesta https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2018/html/ecb.sp180208.en.html).

41 Ks. tästä ex multis Kansainvälisen valuuttarahaston julkaisema tutkimus Adrian, T. ja Mancini-Griffoli, T., ”The rise of Digital Money”, Fintech Notes, Notes 19/01, heinäkuu 2019, ladattavissa englanniksi osoitteesta https://www.imf.org/en/Publications/fintech-notes/Issues/2019/07/12/The-Rise-of-Digital-Money-47097, viitetietoineen.

olleet niin nopeita ja disruptiivisia, että on mahdollista, että ne muuttavat rahoitusalaa perinpohjaisesti jopa tavalla, joka uhkaa (kansallisvaltioiden tai euroalueella unionin) rahaa koskevaa suvereniteettia.[42] Tässä yhteydessä ei ole yllättävää, että unionissa – samoin kuin muissakin maailman suurissa talouksissa –[43] on ryhdytty keskustelemaan mahdollisuudesta ottaa käyttöön digitaalinen raha (Central Bank Digital Currency),[44] jolla voisi olla erittäin merkittävä vaikutus sekä Euroopan valuutta- ja finanssijärjestelmän että euron kansainvälisen aseman kannalta.[45]

83. Joka tapauksessa raha, jota euroalueella edustaa sen yhteinen raha, euro, on muodostaan (fyysisessä, käteisenä konkretisoituvassa muodossa taikka aineettomassa muodossa) riippumatta olemassa ja voi kaikissa muodoissaan toimia edellä mainituissa kolmessa tehtävässä, joista nyt tarkasteltavan asian kannalta merkitystä on erityisesti maksuvälinetehtävällä.[46]

84. Sitä, miten unioni on käyttänyt edellisessä osassa mainittua yhteistä rahaa koskevaa yksinomaista toimivaltaansa, erityisesti laillisen maksuvälineen määrittämisen osalta, on siten tarkasteltava edellä esitettyjen huomioiden valossa ja ottaen huomioon erityisesti viimeksi mainitun maksuvälinetehtävän.

*2. Laillisen maksuvälineen määrittämistä koskevan unionin yksinomaisen toimivallan käyttö*

85. Unionin lainsäätäjä on käyttänyt yksinomaista toimivaltaansa säätämällä joistakin yhteistä rahaa koskevista näkökohdista, mutta kattavaa ja tyhjentävää sääntelyä se ei ole aiheesta antanut.

86. Muun muassa laillisen maksuvälineen asemaa käsitellään unionin lainsäädännössä primaarioikeuden tasolla SEUT 128 artiklan 1 kohdan kolmannessa virkkeessä, joka on sittemmin toistettu EKPJ:n ja EKP:n perussäännön 16 artiklan ensimmäisen kohdan kolmannessa virkkeessä, ja johdetun oikeuden tasolla asetuksessa N:o 974/98, tarkemmin sanottuna sen 10 ja 11 artiklassa.

87. Kyseiset säännökset koskevat seteleiden ja metallirahojen liikkeeseen laskemista ja toimimista laillisena maksuvälineenä, mutta niissä ei täsmällisesti määritellä laillisen maksuvälineen aseman oikeudellista käsitettä. Tämä puute ei johdu sattumasta, kun otetaan huomioon, että aihe on herkkä ja siihen suhtaudutaan asianomaisissa jäsenvaltioissa sangen eri tavoin.[47]

42 Ks. tästä esimerkiksi Ranskan tasavallan ja Saksan liittotasavallan 13.9.2019 julkaisema yhteinen tiedote Librasta, Facebookin yhdessä muiden yritysten ja kansalaisjärjestöjen kanssa käynnistämästä kryptovaluuttahankkeesta.

43 Viime aikoina olemme saaneet lukea uutisista yhtäältä, että Kiinan kansantasavalta on käynnistänyt useissa kaupungeissa jo pitkälle edenneen pilottihankkeen täytäntöönpanon digitaalisen rahan (Central Bank Digital Currency) käyttöönottamiseksi, ja toisaalta, että – osittain tämän hankkeen seurauksena – Yhdysvalloissa käyty keskustelu digitaalisen dollarin käyttöönotosta on kiihtynyt huomattavasti (22.7.2020 Yhdysvaltain senaatti järjesti asiasta kuulemistilaisuuden; ks. https://www.banking.senate.gov/hearings/us-china-winning-the-economic-competition). Geopoliittisesti kysymys on epäilemättä erittäin merkittävä ja monivivahteinen. Digitaalisen valuutan mahdollisesta disruptiivisesta vaikutuksesta valuuttajärjestelmään ks. mm. tuore (kesäkuu 2020) Federal Reserve Bank of Philadelphian julkaisema tutkimus ”Central Bank Digital Currency: Central Banking for all”, ladattavissa englanniksi osoitteesta https://www.philadelphiafed.org/-/media/research-and-data/publications/working-papers/2020/wp20-19.pdf.

44 Keskustelua käytiin joulukuussa 2019 pidetyssä talous- ja rahoitusasioiden neuvoston (Ecofin) kokouksessa; ks. tästä EKP:n kokousta varten laatima muistio, jonka otsikko on ”Innovation and its impact on the European retail payment landscape” ja joka on ladattavissa englanniksi osoitteesta https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.other191204~f6a84c14a7.en.pdf. Ks. tästä myös EKP:n johtoryhmän jäsenen Yves Merschin pitämä puhe, jonka otsikko on ”An ECB digital currency – a flight of fancy?” ja joka on ladattavissa englanniksi osoitteesta https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2020/html/ecb.sp200511~01209cb324.en.html.

45 Ks. tästä komission 5.12.2018 antama tiedonanto Euron kansainvälisen aseman vahvistaminen, COM(2018) 796 final.

46 Rahamääräinen velka voidaan laillisesti maksaa joko käyttämällä yhteistä rahaa sen fyysisessä muodossa (eli käteisenä) tai käyttämällä yhteistä rahaa sen aineettomassa muodossa (eli esimerkiksi siirtämällä aineetonta rahaa pankkisiirron välityksellä).

47 Ks. tästä suosituksen 2010/191/EU (ks. edellä alaviitteessä 29 mainittu raportti) johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa mainitut, kansallisten valtiovarainministeriöiden ja keskuspankkien edustajista koostuvan työryhmän keskustelut. Raportista käy ilmi, että kansalliset asiantuntijat katsoivat laillisen maksuvälineen käsitteen olevan kansallisessa oikeudessa yleisesti hyväksytty käsite mutta totesivat, että eri jäsenvaltioiden oikeudellisissa perinteissä ja kuluttajien tottumuksissa oli eroja. Ks tästä Angel, B. ja Margerit, A., ”Quelle est la portée du cours légal de l’euro?” *Revue du Marché commun et de l’Union européenne*, n. 532/2009, erityisesti s. 589 ja 590.

88. Edellä 59–70 kohdassa esitetyn perusteella näkemykseni on, että laillisen maksuvälineen aseman käsite on unionin oikeuden oma rahaoikeudellinen käsite, jota on sellaisena tulkittava koko unionissa itsenäisesti ja yhtenäisesti. [48]

89. Tässä yhteydessä huomautan, että vaikka unionin lainsäätäjä ei ole antanut laillisen maksuvälineen aseman käsitteelle täsmällistä määritelmää, sillä on milloin tahansa vapaus tehdä niin määrittelemällä lainsäädännön keinoin täsmällisesti se tarkka merkitys, joka kyseiselle käsitteelle on annettava.

90. Lisäksi on syytä todeta, että koska kyseisen käsitteen ulottuvuus kuuluu unionin oikeuden yksinomaiseen toimivaltaan, on mahdotonta, että jäsenvaltiot – jotka, kuten edellä 38–44 kohdasta käy ilmi, ovat menettäneet kaikki asiaan liittyvät oikeutensa – voisivat säätää toimenpiteitä, joilla niiden tavoitteen ja sisällön perusteella säänneltäisiin laillisen maksuvälineen aseman käsitettä: tämä pätee siinäkin tapauksessa, ettei unionin lainsäätäjä ole ryhtynyt asiassa lainkaan toimiin. Jäsenvaltioilla, joiden rahayksikkö on euro, ei ole enää lainkaan toimivaltaa laillisen maksuvälineen aseman käsitteen määrittelemiseksi.

91. Laillisen maksuvälineen asemalle annetaan primaarioikeudellisen käsitteen ulottuvuus SEUT 128 artiklan 1 kohdassa. Kyseisen kohdan kahdessa ensimmäisessä virkkeessä todetaan, että EKP:lla on yksinoikeus antaa lupa eurosetelien liikkeeseen laskemiseen unionissa ja että EKP ja kansalliset keskuspankit voivat laskea liikkeeseen euroseteleitä. [49] Kyseisen 1 kohdan kolmannessa virkkeessä todetaan, että ainoastaan EKP:n ja kansallisten keskuspankkien liikkeeseen laskemat setelit ovat laillisiksi maksuvälineiksi kelpaavia seteleitä unionissa.

92. Tällä määräyksellä, joka on sanasta sanaan sama kuin EY 106 artikla, on perustavanlaatuinen merkitys, vaikka laillisen maksuvälineen aseman käsitettä ei siinä täsmällisesti määritelläkään.

93. Ensinnäkin siitä ilmenee, että jäsenvaltiot, joiden rahayksikkö on euro, ovat antaneet unionille yksinomaisen, suvereenin toimivallan määritellä, millä hyödykkeellä tai välineellä (aineellisella tai aineettomalla) on euroalueella laillisen maksuvälineen asema.

94. Toiseksi kyseisellä määräyksellä on perustavalla tavalla takaava tehtävä. Kuten Saksan liittotasavalta on aivan oikein todennut, sen tarkoituksena on luoda EKP:lle ja kansallisille keskuspankeille laillisen maksuvälineen asemassa olevien seteleiden liikkeeseenlaskua koskeva ”monopoli” kieltämällä perussopimusten tasolla kaikkia muita, sekä julkisia että yksityisiä, toimijoita luomasta seteleitä tai muita rinnakkaisia rahan muotoja, joilla olisi laillisen maksuvälineen asema. [50]

95. Kolmanneksi tämä määräys takaa euromääräisten setelien olemassaolon perussopimusten tasolla, minkä perusteella voidaan katsoa, että täydellinen luopuminen niistä olisi unionin oikeuden vastaista.

48 Ks. analogisesti tuomio 4.10.2011, Football Association Premier League ym. (C-403/08 ja C-429/08, EU:C:2011:631, 154 kohta).

49 Ks. tästä euroseteleiden liikkeeseenlaskusta 13.12.2010 annettu Euroopan keskuspankin päätös 2011/67/EU (uudelleenlaadittu) (EUVL 2011, L 35, s. 26).

50 Historiallisesti tarkasteltuna sen tehtävänä oli myös taata perussopimusten tasolla, että euro korvaa täysimääräisesti niiden jäsenvaltioiden kansalliset rahayksiköt, jotka ovat ottaneet euron käyttöön yhteisenä rahana.

96. Edellä sanotusta huolimatta SEUT 128 artiklan 1 kohdasta tai mistään muustakaan unionin oikeuden määräyksestä ei kuitenkaan mielestäni voi päätellä, että unionin perussopimusten laatijat olisivat tarkoittaneet sulkea pois sen, että unionilla on mahdollisuus antaa euroseteleiden (ja eurometallirahojen) rinnalla [51] laillisen maksuvälineen asema myös muille, mahdollisesti aineettomille rahan muodoille. [52] Edellä mainittuun unionin suvereeniin laillisen maksuvälineen määrittelyoikeuteen sisältyy nimittäin se, että unioni voi harkintansa mukaan ja unionin oikeutta noudattaen määrittää, millä välineellä tai välineillä on euroalueella laillisen maksuvälineen asema. [53]

97. Tässä yhteydessä on lisäksi huomattava, että vaikka unioni ei ole nimenomaisesti antanut laillisen maksuvälineen asemaa muille rahan muodoille kuin käteiselle, se on kuitenkin sisämarkkinoita koskevassa sääntelyssä säännellyt yksityiskohtaisesti maksupalveluita (edellä mainitussa direktiivissä (EU) 2015/2366) ja sähköisen rahan liikkeeseenlaskua (edellä mainitussa direktiivissä 2009/110). Tässä yhteydessä unioni on itsekin suosinut sähköisten maksuvälineiden käyttöä. [54] Tämä yksityiskohtainen sääntely, jolla turvallisuus ja tilirahan ja sähköisen rahan käytön yleistyminen huomioon ottaen on pyritty varmistamaan näillä maksuvälineillä suoritettujen maksujen turvallisuus, on osaltaan edistänyt käteisen käytön vähenemistä. [55]

98. Tämän lisäksi on todettava, että vaikka unionille yhteisen rahan suhteen annettu yksinomainen toimivalta antaakin unionille oikeuden määritellä laillisen maksuvälineen aseman käsitteen, joka – kuten seuraavassa osassa tarkemmin todetaan – liittyy välittömästi rahan käyttöön rahamääräisten velkojen maksuvälineenä, kyseinen yksinomainen toimivalta ei kuitenkaan ulotu niin laajalle, että siihen sisältyisi yleinen toimivalta säännellä tapoja, joilla (yksityis- tai julkisoikeudelliset) rahamääräiset velvoitteet saadaan lakkaamaan, vaan tämä kysymys kuuluu edelleen jäsenvaltioiden toimivaltaan. Tässä yhteydessä esiin nousee siis tarve sovittaa yhteen edellä 45–48 ja 71 kohdassa jo mainitulla tavalla yhtäältä unionin yksinomainen toimivalta laillisen maksuvälineen määrittelijänä ja toisaalta jäsenvaltioille kuuluva toimivalta, erityisesti niiden toimivalta yksityisoikeuden alalla yksityisoikeudellisten rahamääräisten velkojen lakkaamisen osalta, julkis- ja verohallinnon organisoinnin ja toiminnan alalla julkisoikeudellisten rahamääräisten velvoitteiden täyttämisen osalta ja rikosoikeuden alalla rahaliikenteen ja rikollisuuden torjunnan välisen suhteen osalta.

### *3. Unionin oikeuden käsite, joka koskee euroseteleiden asemaa laillisena maksuvälineenä*

99. Jotta ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymyksiin voidaan vastata, käsitteen, joka koskee euroseteleiden asemaa laillisena maksuvälineenä, ulottuvuus on määritettävä huolimatta siitä, ettei unionin lainsäätäjä ole asiaa koskevaa yksinomaista toimivaltaansa käyttäessään täsmällisesti määritellyt laillisen maksuvälineen aseman käsitettä. Koska kyseessä on unionin oikeuteen kuuluva käsite, unionin tuomioistuimen on tulkinnan avulla määritettävä kyseisen käsitteen ulottuvuus tällä hetkellä voimassa olevassa unionin oikeudessa. [56]

51 Tässä yhteydessä on todettava, että eurometallirahoille annettiin laillisen maksuvälineen asema johdetun oikeuden tasolla asetuksen N:o 974/98 11 artiklassa. Metallirahoista on sitä paitsi nimenomaisesti määrätty SEUT 128 artiklan 2 kohdassa.

52 Tässä yhteydessä huomautan, että SEUT 128 artiklan 1 kohdan kolmannen virkkeen sanamuodosta käy ilmi, että kyseisen kohdan mukaan EKP:n ja kansallisten keskuspankkien liikkeeseen laskemat eurosetelit ovat ainoita seteleitä (die einzigen Banknoten), jotka kelpaavat unionissa laillisiksi maksuvälineiksi. Kyseisestä perussopimuksen kohdasta ei voida päätellä, että kyseiset setelit olisivat ainoa maksuväline, joka kelpaa unionissa laillisena maksuvälineenä, minkä sitä paitsi vahvistaa sekin, että laillisena maksuvälineenä kelpaavat myös metallirahat.

53 Tämä tulkinta on linjassa sen seikan kanssa, että unionilla on oltava joustavuutta mukautua teknisen kehityksen mukanaan tuomista muutoksista – jotka, kuten edellä 82 kohdassa todettiin, ovat talouden alalla erittäin nopeita – johtuviin vaatimuksiin.

54 Ks. esim. direktiivin 2015/2366 johdanto-osan viides perustelukappale sekä komission vuonna 2012 julkaisema vihreä kirja ”Yhdentyneet eurooppalaiset markkinat kortti-, verkko- ja mobiilimaksuille” (KOM(2011) 941 lopullinen).

55 Tämän yksityiskohtaisen sääntelyn myötä transaktioiden turvallisuus ja niiden käytön yleisyys ovat lisääntyneet siinä määrin, että joidenkin mielestä nykyään tulisi katsoa, että tilirahalla on laillisen maksuvälineen asema. Ks. esim. muiden muassa De Stasio, V., ”Verso un concetto europeo di moneta legale: valute virtuali, monete complementari e regole di adempimento”, *Banca borsa titoli di credito*, 2018, erityisesti s. 751.

56 Unionin tuomioistuin ei toistaiseksi ole suoranaisesti tarkastellut tätä unionin oikeuden käsitettä, mutta sitä on sivuttu tuomioissa, jotka ovat koskeneet tavaroiden vapaata liikkuvuutta (tuomio 23.11.1978, Thompson ym., 7/78, EU:C:1978:209), arvonlisäveroa (tuomio 14.7.1998, First National Bank of Chicago, C-172/96, EU:C:1998:354, 25 kohta ja tuomio 22.10.2015, Hedqvist, C-264/14, EU:C:2015:718, 25 kohta ja 44 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ja kuljetusalaa (tuomio 15.11.2018, Verbraucherzentrale Baden-Württemberg, C-330/17, EU:C:2018:916).

100. Vaikka täsmällistä määritelmää ei ole, unionin oikeus tarjoaa kuitenkin tiettyjä tulkinnallisia elementtejä, joiden avulla unionin oikeuteen kuuluvan euroseteleiden ja -metallirahojen laillisen maksuvälineen aseman käsitteen ääriviivoja on mahdollista hahmotella. Näitä elementtejä ovat yhtäältä komission suositus 2010/191/EU ja toisaalta asetuksen N:o 974/98 johdanto-osan 19 perustelukappale.

101. Ensimmäinen näistä tulkinnallisista elementeistä, toisin sanoen suositus 2010/191/EU, koskee nimenomaisesti euroseteleiden ja -metallirahojen laillisen maksuvälineen aseman soveltamisalaa ja vaikutuksia. Kuten sen johdanto-osan neljännestä perustelukappaleesta käy ilmi, se perustuu keskeisiin päätelmiin, jotka esitetään komission ja EKP:n suojeluksessa toimineen euroalueen valtiovarainministeriöiden ja kansallisten keskuspankkien edustajista koostuvan työryhmän raportissa.

102. Ennakkoratkaisupyynnössään kansallinen tuomioistuin tiedustelee nimenomaisesti, millainen soveltamisala tällä suosituksella olisi katsottava olevan.

103. Tähän on todettava, että unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että vaikka SEUT 288 artiklan viidennen kohdan mukaan suositusten tarkoituksena ei olekaan synnyttää sitovia oikeusvaikutuksia ja vaikka niillä ei voikaan luoda oikeuksia, joihin yksityiset voivat vedota kansallisissa tuomioistuimissa, ne eivät kuitenkaan ole tyystin vailla oikeusvaikutuksia. Kansallisten tuomioistuinten on näet otettava suositukset huomioon, kun ne ratkaisevat niiden käsiteltäviksi saatettuja asioita, ja erityisesti silloin, kun niissä selvennetään suositusten toteuttamiseksi annettujen kansallisten säädösten tulkintaa tai kun niiden tarkoituksena on täydentää Euroopan unionin sitovia säädöksiä. [57]

104. Unionin tuomioistuin on niin ikään todennut, että sikäli kuin asiakirjan ovat laatineet kansallinen asiantuntijaryhmä ja komission yksiköt – ja näinhän suosituksen 2010/191/EU tapauksessa on –, siitä voi olla hyötyä unionin oikeuden merkityksellisten säännösten tulkitsemiseksi ja se voi näin ollen myötävaikuttaa niiden yhdenmukaisen soveltamisen varmistamiseen. [58]

105. Suosituksesta 2010/191/EU on näin ollen merkittävää hyötyä tulkinnassa, kun määritellään unionin oikeuteen kuuluvaa euroseteleiden ja -metallirahojen laillisen maksuvälineen aseman käsitettä sisällöllisesti; tämä pätee varsinkin, kun kyseinen suositus perustuu euroalueen jäsenvaltioiden edustajien muodostaman työryhmän laatimaan raporttiin.

106. Mainitun suosituksen 1 kohtaan sisältyvästä euroseteleiden ja -metallirahojen laillisen maksuvälineen aseman yhteisestä määritelmästä ilmenee, että kun maksuvelvoite on olemassa, euroseteleiden ja -metallirahojen laillisen maksuvälineen aseman olisi merkittävä kolmea seikkaa: ensinnäkin pakollista hyväksymistä, toiseksi hyväksymistä täydestä nimellisarvosta ja kolmanneksi maksuvelvollisuudesta vapautumista.

107. Pakollisesta hyväksymisestä suosituksen 2010/191/EU 1 kohdan a alakohdassa todetaan, että maksuvelvoitteen velkoja ei voi kieltäytyä ottamasta vastaan euroseteleitä ja -metallirahoja, jolleivät osapuolet ole sopineet muusta maksutavasta.

108. Suosituksesta 2010/191/EU ilmenevän laillisen maksuvälineen aseman määritelmän mukaisesti on näin ollen katsottava, että unionin oikeuteen kuuluva seteleiden ja metallirahojen laillisen maksuvälineen aseman käsite merkitsee yleistä periaatetta, jonka mukaan velkojan on pakko hyväksyä rahamääräisen velan maksuksi käteisrahaa, mutta kyseinen pakko ei ole ehdoton, vaan siitä voidaan osapuolten sopimusvapauden perusteella poiketa.

57 Tuomio 13.12.1989, Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646, 7, 16 ja 18 kohta); tuomio 21.1.1993, Deutsche Shell (C-188/91, EU:C:1993:24, 18 kohta); tuomio 11.9.2003, Altair Chimica (C-207/01, EU:C:2003:451, 41 kohta) ja tuomio 24.4.2008, Arcor (C-55/06, EU:C:2008:244, 94 kohta).

58 Tuomio 6.9.2012, Chemische Fabrik Kreussler (C-308/11, EU:C:2012:548, 25 kohta).

109. Tässä yhteydessä on korostettava, kuten komissio on aivan oikein huomauttanut, että mainitusta määritelmästä vallitsi jäsenvaltioiden edustajista koostuneessa työryhmässä yksimielisyys,[59] minkä perusteella voidaan katsoa, että edellä hahmotellun kaltaista laillisen maksuvälineen aseman käsitettä voidaan pitää euroalueen jäsenvaltioiden oikeusjärjestysten yhteisenä käsitteenä.

110. Tällä hetkellä voimassa olevassa oikeudessa unionin oikeuteen itsenäisenä käsitteenä kuuluvaa laillisen maksuvälineen aseman käsitettä on kuitenkin tulkittava myös toisen tulkinnallisen elementin, nimittäin asetuksen N:o 974/98 johdanto-osan 19 perustelukappaleen, perusteella.

111. Mainitun perustelukappaleen mukaan jäsenvaltioiden yleistä etua koskevista syistä käyttöön ottamat seteleissä ja metallirahoissa maksamista koskevat rajoitukset eivät ole yhteensopimattomia euroseteleiden ja -metallirahojen laillisen maksuvälineen aseman kanssa, edellyttäen, että muita laillisia maksuvälineitä rahamääräisten velkojen maksamiseksi on käytettävissä.

112. Ennen kuin ryhdymme tarkastelemaan kyseisen perustelukappaleen vaikutusta unionin oikeuteen kuuluvaan laillisen maksuvälineen aseman käsitteeseen, on syytä lyhyesti käsitellä istunnossakin keskustelua herättänyttä kysymystä siitä, millainen arvo unionin säädöksen perustelukappaleelle on annettava.

113. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä käy ilmi, että unionin säädöksen johdanto-osassa voidaan täsmentää säädöksen säännösten sisältöä ja että unionin säädöksen perustelukappaleet ovat tärkeitä tulkinnan osatekijöitä, jotka voivat selventää säädöksen laatijan tahtoa.[60]

114. Tästä seuraa, että vaikka perustelukappale ei itsessään ole oikeudellinen säännös eikä sillä siten ole omaa oikeudellista painoarvoa, se voi kuitenkin valottaa sitä, miten asianomaiseen säädökseen sisältyvää normia tai oikeudellista käsitettä on tulkittava.[61]

115. Mainitun oikeuskäytännön perusteella asetuksen N:o 974/98 johdanto-osan 19 perustelukappale, joka sisältyy säädökseen, jossa säädetään euroseteleiden ja -metallirahojen asemasta laillisena maksuvälineenä (seteleiden osalta 10 artiklan toisessa virkkeessä ja metallirahojen osalta 11 artiklan toisessa virkkeessä), tarjoaa pätevän tulkintaohjeen, joka on sellaisena otettava huomioon määritettäessä unionin oikeuteen kuuluvan yhteisen laillisen maksuvälineen aseman käsitteen tarkkaa soveltamisalaa. Kyseistä käsitettä käytetään sekä asetuksessa N:o 974/98 että primaarioikeudessa SEUT 128 artiklan 1 kohdan kolmannessa virkkeessä, jonka sanamuoto on toistettu EKPJ:n ja EKP:n perussäännön 16 artiklan ensimmäisen kohdan kolmannessa virkkeessä.[62]

59 Ks. edellä alaviitteessä 29 mainitun kansallisten asiantuntijoiden raportin s. 4.

60 Ks. tuomio 19.12.2019, Puppinck ym. v. komissio (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, 75 kohta) ja vastaavasti tuomio 10.1.2006, IATA ja ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, 76 kohta). Ks. myös tuomio 11.6.2015, Zh. ja O. (C-554/13, EU:C:2015:377, 42 kohdan loppuosa) ja tuomio 22.9.2011, Budějovický Budvar (C-482/09, EU:C:2011:605, 40 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

61 Ks. vastaavasti tuomio 4.3.2020, Mowi v. komissio (C-10/18 P, EU:C:2020:149, 43 ja 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

62 Tästä on todettava, kuten sitä paitsi kaikki asian käsittelyyn osallistuneet istunnossakin huomauttivat ja kuten edellä 113 ja 114 kohdassa mainitusta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, perustelukappale ei voi olla etusijalla suhteessa varsinaiseen säännökseen, etenkään primaarioikeuden määräykseen. Sitä voidaan kuitenkin käyttää apuna tulkittaessa säädökseen sisältyvää käsitettä, joka esiintyy sekä primaarioikeudessa että johdetussa oikeudessa ja josta on siksi omaksuttava yhteinen ja yhdenmukainen tulkinta. Tässä yhteydessä on lisäksi huomattava, että asetuksen N:o 974/98 10 artiklan toisessa virkkeessä toistetaan sanasta sanaan – tavalla, joka voidaan määritellä toteavaksi – kyseisen asetuksen antamisaikana voimassa olleeseen EY 106 artiklaan sisältynyt säännös, josta sittemmin on tullut SEUT 128 artikla.

116. Tästä perustelukappaleesta käy ilmi, että vaikka siinä ei täsmällisesti määritellä seteleiden ja metallirahojen laillisen maksuvälineen aseman käsitettä, unionin lainsäätäjä on vahvistanut, että yleistä etua [63] koskevien päämäärien saavuttamiseksi liikkumavaraa on jonkin verran eikä näiden päämäärien välttämättä tarvitse rajoittua yleiseen järjestykseen. [64] Näin ollen voidaan todeta, että yksityisautonomian lisäksi – ja sitä suuremmalla syyllä – myös yleistä etua koskevien päämäärien tavoittelu voi olla perusteena sille, että poiketaan velkojien (ei-absoluuttisesta) velvollisuudesta hyväksyä eurosetelit ja -metallirahat, joilla on laillisen maksuvälineen asema, rahamääräisten velvoitteiden suorituksina.

117. Yleisen edun tavoittelu on sekä unionin että jäsenvaltioiden tehtävä niiden kummankin toimivallan alojen mukaisesti.

118. Unioni on, käyttäessään sille kuuluvaa, muuta kuin rahapolitiikkaa koskevaa toimivaltaa, yleistä etua tavoitellessaan jo antanut tiettyjä säädöksiä, jotka eivät tosin tarkoituksensa ja sisältönsä puolesta [65] koske euroseteleiden ja -metallirahojen laillisen maksuvälineen aseman sääntelyä mutta jotka kuitenkin vaikuttavat käteisen käyttöön maksuvälineenä. Komissio mainitsi näistä rahanpesun vastaisen direktiivin [66] ja unioniin saapuvien tai sieltä poistuvien käteisvarojen valvontaa koskevan asetuksen. [67]

119. Vastaavasti katson, että kuten edellä mainitussa johdanto-osan 19 perustelukappaleessa on todettu, jäsenvaltiot voivat omaa toimivaltaansa käyttäessään yleiseen etuun liittyvillä perusteilla toteuttaa toimenpiteitä, joilla ei niiden tavoitteen ja sisällön osalta säännellä euron asemaa laillisena maksuvälineenä mutta joilla voidaan kuitenkin säännellä yksityis- tai julkisoikeudellisten velvoitteiden lakkaamista siten, että käteisen käyttöä tiettyjen velvoitteiden maksamiseksi rajoitetaan tietyillä ehdoilla ja tietyissä rajoissa. Tällaisten säädösten on seuraavassa osassa esitetyissä rajoissa katsottava olevan yhteensopivia unionin oikeuden yhteisen, euroseteleiden ja -metallirahojen laillisen maksuvälineen aseman käsitteen kanssa. [68] Tämä yhteensopivuus ilmenee unionin oikeuteen kuuluvasta laillisen maksuvälineen aseman käsitteestä itsestään, sellaisena kuin se on tällä hetkellä voimassa olevan unionin oikeuden mukaisena.

120. Tällainen laillisen maksuvälineen aseman käsitteen tulkinta, joka perustuu tällä hetkellä voimassa olevassa unionin oikeudessa vallitseviin tulkinnan osatekijöihin, ei ole ristiriidassa edellä tämän ratkaisuehdotuksen osassa B esitetyn unionin toimivallan jäsentelyn kanssa eikä siinä hahmotellun unionin yksinomaisen toimivallan käsitteen kanssa.

63 Mistään seikasta, myöskään asetuksen N:o 974/98 esitöistä, ei ilmene, että perustelukappale olisi soveltamisalaltaan tilapäinen, kuten pääasioiden valittajat ovat ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa väittäneet.

64 Tässä yhteydessä on todettava, että kuten komissio aivan oikein istunnossa totesi, kyseisessä johdanto-osan 19 perustelukappaleessa viitataan ”yleiseen etuun” (esimerkiksi ranskaksi ”intérêt public”, italiaksi ”interesse pubblico”, espanjaksi ”interés público”, portugaliksi ”interesse público” ja englanniksi ”public reason”). Siltä osin kuin kyseisen perustelukappaleen saksankielisessä versiossa viitataan yleiseen järjestykseen liittyviin perusteisiin (Gründen der öffentlichen Ordnung), siinä käytetään liian suppeaa käsitettä, joka ei ole yhdenmukainen sen merkityksen kanssa, joka kyseiselle ilmaukselle on useimmissa tämän säädöksen kieliversioissa annettu.

65 Ks. tästä analogisesti tuomio 13.9.2005, komissio v. neuvosto (C-176/03, EU:C:2005:542, 41–53 kohta) ja tuomio 6.5.2014, komissio v. parlamentti ja neuvosto (C-43/12, EU:C:2014:298, 32–42 kohta).

66 Rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/60/EY ja komission direktiivin 2006/70/EY kumoamisesta 20.5.2015 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/849 (EUVL 2015, L 141, s. 73). Kyseisen direktiivin 11 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että ilmoitusvelvolliset toteuttavat asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevia toimenpiteitä muun muassa silloin, kun on kyse tavarakauppaa käyvistä henkilöistä, jos suoritetaan käteisellä yksittäinen liiketoimi, jonka suuruus joko yhtenä suorituksena tai useina suorituksina, jotka näyttävät olevan toisiinsa kytkeytyneitä, on yhteensä vähintään 10 000 euroa.

67 Ks. unioniin saapuvien tai sieltä poistuvien käteisvarojen valvonnasta ja asetuksen (EY) N:o 1889/2005 kumoamisesta 23.10.2018 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1672 (EUVL 2018, L 284, s. 6).

68 Luettelo (päivitetty vuonna 2016) tällaisista eri jäsenvaltioissa voimassa olevista säädöksistä on Bundestagin (Saksan liittotasavallan parlamentin) asiakirjassa, joka koskee käteismaksujen rajoituksista käytyä keskustelua (Diskussion über die Begrenzung von Bargeldzahlungen; WD 4 – 3000 – 043/16, s. 8 ja 9).

121. Tällaisesta tulkinnasta ei nimittäin millään tavalla seuraa, että jäsenvaltioilla olisi lainsäädäntövaltaa säännelläkseen euroseteleiden tai -metallirahojen asemaa laillisina maksuvälineinä, sillä tämä käsite kuuluu laajasti ymmärretyn rahapolitiikan alaan ja siten unionin yksinomaisen toimivallan alaan.

122. Tarkemmin sanottuna asetuksen N:o 974/98 johdanto-osan 19 perustelukappale ei millään tavalla ole SEUT 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu erillinen valtuutus, jollaista käsiteltiin edellä 42 ja 43 kohdassa. Pidän sitä paitsi muodollisesti hyvin epätodennäköisenä sitä, että tällainen valtuutus voitaisiin sisällyttää säädöksen johdanto-osan perustelukappaleeseen eikä varsinaiseen säädösosaan. Oli miten oli, tästä perustelukappaleesta ei kuitenkaan millään tavalla voida päätellä, että jäsenvaltioilla olisi valtuudet antaa laillisen maksuvälineen asemaa koskevia säännöksiä. Jos jossakin kansallisessa säädöksessä sen tavoitteen ja sisällön perusteella säänneltäisiin laillisen maksuvälineen asemaa, tällainen säädös tunkeutuisi unionin yksinomaisen toimivallan alueelle.

123. Mainitussa johdanto-osan perustelukappaleessa vain todetaan, että on mahdollista, että säädökset, joita jäsenvaltiot antavat käyttäessään omaa suvereenia toimivaltaansa, jota ei ole luovutettu unionille – esimerkiksi yksityisoikeuden alalla velvoitteiden täyttämisen osalta, oman julkishallintonsa organisoinnin osalta tai verotuksen tai rikollisuuden torjunnan alalla – voivat sivuta seteleiden tai metallirahojen laillisen maksuvälineen käsitettä ja limittyä sen kanssa. Kyseisessä perustelukappaleessa, joka on laillisen maksuvälineen aseman käsitteen hyväksyttävä tulkintaohje, myönnetään se, että vaikka jäsenvaltiot eivät voi määritellä laillisen maksuvälineen aseman käsitettä, niiden antamat säädökset – jotka on annettu jäsenvaltioiden käyttäessä toimivaltaansa ja seuraavassa osassa tarkemmin käsitellyillä edellytyksillä ja tarkemmin käsitellyissä rajoissa–, joissa käteisen käyttöä maksuvälineenä rajoitetaan, eivät ole yhteensopimattomia unionin oikeuteen kuuluvan euroseteleiden laillisen maksuvälineen aseman käsitteen kanssa.

124. Johtopäätöksenä edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että tällä hetkellä voimassa olevassa unionin oikeudessa seteleiden ja metallirahojen laillisen maksuvälineen aseman käsite on ymmärrettävä siten, että se merkitsee maksuvelvoitteen velkojan periaatteellista velvollisuutta hyväksyä setelit ja metallirahat, elleivät sopimuspuolet yksityisautonomian nojalla ole sopineet muusta maksuvälineestä tai ellei unionin tai jäsenvaltion, niiden käyttäessä toimivaltaansa, antamassa säädöksessä – jossa ei sen tavoitteen ja sisällön puolesta säännellä asemaa laillisena maksuvälineenä – rajoiteta seteleillä maksamista yleistä etua koskevasta syystä.

125. Laillisen maksuvälineen aseman käsite merkitsee siis sitä, että eurosetelit ja -metallirahat ovat tavanomaisia maksuvälineitä, joilla on ”jäännösrooli”:[69] ne on hyväksyttävä, elleivät osapuolet ole sopimusvapautensa nojalla muuta sopineet tai elleivät jotkin säädökset rajoita sen käyttöä maksuvälineenä yleistä etua koskevasta syistä.

*4. Käteisen käyttöä koskevien rajoitusten ehdot ja rajat*

126. Tarkasteltavana on vielä kysymys siitä, millä ehdoilla ja missä rajoissa unioni ja jäsenvaltiot voivat, kummatkin omaa toimivaltaansa käyttäessään, antaa säädöksiä, joissa säädetään rajoituksia käteisen käytölle maksuvälineenä.

127. Edellä 93–95 kohdassa esitetystä voidaan ensinnäkin päätellä, että SEUT 128 artiklan 1 kohdan kolmannen virkkeen kanssa yhteensopimattomiksi on katsottava sellaiset säädökset, joilla juridisesti tai tosiasiallisesti luovuttaisiin kokonaan euroseteleiden käytöstä tai jotka tekisivät sisällöllisesti tyhjäksi euroseteleille annetun laillisen maksuvälineen aseman.

69 Kuten Saksan hallitus istunnossa aivan oikein huomautti; kyseinen hallitus käytti käteisen tehtävästä ilmausta ”Auffangfunktion”.

128. Toiseksi, kuten asetuksen N:o 974/98 johdanto-osan 19 perustelukappaleessa nimenomaisesti todetaan, se, että käteisen käyttöä maksuvälineenä rajoittavat säädökset voivat olla yhteensopivia unionin oikeuteen kuuluvan laillisen maksuvälineen aseman käsitteen kanssa, edellyttää ensinnäkin sitä, että rajoitukset on otettu käyttöön yleistä etua koskevista syistä, jotka – kuten edellä jo todettiin – eivät välttämättä liity yleiseen järjestykseen,[70] ja toiseksi sitä, että muita laillisia keinoja rahamääräisten velkojen maksamiseen on käytettävissä.

129. Kolmanneksi katson, että säädöksissä, jotka annetaan muuta kuin rahaoikeuteen liittyvää toimivaltaa käyttäen ja joilla yleistä etua koskevien päämäärien tavoittelemiseksi rajoitetaan käteisen käyttöä maksuvälineenä, säädetyn rajoituksen on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään.

130. Tässä yhteydessä on muistettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan suhteellisuusperiaate on yksi unionin oikeuden yleisistä periaatteista. Se edellyttää, että kyseessä olevan säännöstön hyväksyttävät tavoitteet ovat toteutettavissa kyseessä olevilla toimenpiteillä ja että näillä toimenpiteillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi.[71] Näin ollen silloin, kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten rajoittava.

131. Suhteellisuusperiaate, joka periaatteena rajoittaa viranomaisten toimivallan käyttöä edellyttämällä, että toteutettujen toimenpiteiden ja saavutetun päämäärän välillä on oltava tasapaino, vaikuttaa sekä unionin toimien sisältöön ja muotoon sen käyttäessä toimivaltaansa, kuten SEU 5 artiklan 4 kohdasta nimenomaisesti ilmenee, että jäsenvaltioiden toimiin, kun tällaiset toimet, jotka on toteutettu käytettäessä jäsenvaltioiden omaa toimivaltaa, tulevat yhteyteen tai limittyvät unionin oikeudessa säänneltyjen oikeudellisten tilanteiden kanssa.[72]

132. Käteisen käyttöä maksuvälineenä koskevan rajoituksen on siten oltava sellainen, että sillä voidaan saavuttaa kyseisellä säädöksellä tavoiteltu yleisen edun mukainen päämäärä, eikä sillä saa ylittää sitä, mikä on tarpeen kyseisen päämäärän saavuttamiseksi.

133. Tässä yhteydessä on niin ikään todettava, että kuten edellisessä osassa hahmotellusta laillisen maksuvälineen käsitteestä voidaan päätellä, unionissa ei ole säädetty absoluuttista oikeutta maksaa käteisellä kaikissa tilanteissa. Vaikka katsottaisiin, että unionin oikeudesta voidaan johtaa velallisen subjektiivinen oikeus käyttää käteistä vapauttaakseen itsensä maksuvelvollisuudesta – väite, jota erityisesti Saksan liittotasavalta on sitä paitsi vastustanut –, kyse olisi joka tapauksessa, kuten komissio istunnossa totesi, sellaisesta subjektiivisesta oikeudesta, jonka ei mitä ilmeisimmin voida katsoa kuuluvan unionin primaarioikeuden takaamien perusoikeuksien joukkoon.

70 Ks. edellä alaviite 64.

71 Ks. ex multis tuomio 8.4.2014, Digital Rights Ireland (C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, 46 kohta); tuomio 16.6.2015, Gauweiler ym. (C-62/14, EU:C:2015:400, 67 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 11.12.2018, Weiss ym. (C-493/17, EU:C:2018:1000, 72 kohta).

72 Kuten ilmenee unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, jossa on arvioitu toimenpiteitä, jotka jäsenvaltio on toteuttanut käyttäessään toimivaltaansa ja joilla on rajoitettu yhtä perussopimuksissa taatuista perusvapauksista yleisen edun saavuttamiseksi. Ks. esimerkinomaisesti ex multis tuomio 18.6.2020, komissio v. Unkari (Järjestöjen avoimuus) (C-78/18, EU:C:2020:476, 76 kohta) ja tuomio 22.11.2018, Huijbrechts (C-679/17, EU:C:2018:940, 30 ja 36 kohta). Suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta valtion toimiin ks. myös julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus Di Maura (C-246/16, EU:C:2017:440, 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

134. Käteiselle annetulla laillisen maksuvälineen asemalla voi olla kytkös eräiden perusoikeuksien käyttöön, mutta mielestäni tämä kytkös on ainoastaan välillinen. Vaikka nimittäin onkin kiistatonta, että käteistä voidaan käyttää käytettäessä eräitä perusoikeuksia, joilla on yhteys rahan käyttämiseen, sen käyttö ei kuitenkaan yleensä ole välttämätöntä kyseisten perusoikeuksien käyttämiseksi, vaan niiden käyttäminen on mahdollista käyttämällä rahan muita muotoja tai muita maksuvälineitä kuin käteistä.[73]

135. Käteisen yhteys perusoikeuksien käyttöön muuttuu kuitenkin välittömäksi tapauksissa, joissa käteisen käyttö toimii sosiaalisen inkluusion osatekijänä. Rahan käyttäminen muussa muodossa kuin fyysisesti käteisenä edellyttää nimittäin tällä hetkellä luottolaitoksessa tai vastaavassa finanssilaitoksessa avattua tiliä, jolta maksutapahtumia voidaan suorittaa.

136. Vaikka direktiivissä 2014/92[74] vahvistetaan, että kenellä tahansa, joka asuu laillisesti Euroopan unionin alueella, on oikeus avata missä tahansa unionin valtiossa perusmaksutili – toisin sanoen tili, jonka palveluihin on kuuluttava maksutapahtumien, kuten tilisiirtojen ja suoraveloitusten, toteuttaminen Euroopan unionin alueella –, ja vaikka kyseisellä direktiivillä pyritään nimenomaisesti kannustamaan pankkijärjestelmän ulkopuolella olevien muita heikommassa asemassa olevien kuluttajien osallistumista vähittäispankkimarkkinoille,[75] tuoreet tiedot osoittavat, että Euroopan unionissa ja euroalueella niiden henkilöiden lukumäärä, joilla ei vielä ole mahdollisuutta käyttää perusfinanssipalveluja, on tosin vähäinen mutta ei kuitenkaan merkityksetön.[76]

137. Tällaisille muita heikommassa asemassa oleville henkilöille käteinen on todellakin ainoa käytettävissä oleva rahan muoto ja siten ainoa väline, jolla he voivat käyttää sellaisia perusoikeuksiaan, joilla on jokin liityntä rahan käyttöön.

138. Käteisen käyttöä maksuvälineenä rajoittavissa toimissa on siten otettava huomioon se sosiaalisen inkluusion tehtävä, joka käteisellä on tällaisten muita heikommassa asemassa olevien henkilöiden kannalta, ja niissä on taattava, että käytettävissä on tosiasiallisesti asetuksen N:o 974/98 johdanto-osan 19 perustelukappaleessa tarkoitettuja muita laillisia keinoja rahamääräisten velkojen maksamiseen. Tämä sosiaalisen inkluusion tehtävä on lisäksi pidettävä mielessä myös arvioitaessa kyseisten tointen oikeasuhtaisuutta. Tarkemmin sanottuna katson, että on olemassa velvollisuus toteuttaa toimenpiteitä, joiden ansiosta muita heikommassa asemassa olevat ihmiset, joilla ei ole mahdollisuutta käyttää perusrahoituspalveluja, voivat täyttää velvoitteensa – etenkin julkisoikeudelliset velvoitteensa – ilman lisämaksuja.

73 Esimerkiksi arvon säilyttäjän tehtävän, joka yleensä liitetään unionin oikeudessa Euroopan unionin perusoikeuskirjan 17 artiklassa taattuun omistusoikeuteen, toteuttajana on pääasiallisesti raha aineettomassa muodossaan (ks. edellä alaviitteessä 40 mainitut tiedot) eikä välttämättä niinkään raha käteismuodossa. Sama pätee nähdäkseni sellaisten perusoikeuksien kuin ammatillisen vapauden tai yleisen toimintavapauden osalta. Tältä osin on tosin totta, että fyysisessä käteismuodossa oleva raha – toisin kuin tiliraha tai sähköinen raha – on tällä hetkellä unionin keskuspankin rahan ainoa muoto ja siten ainoa, joka ei ole alttiina siihen liittyvälle riskille, että rahoituslaitos, jossa tili on, menee konkurssiin. Tällainen riski – jota voidaan käytännössä pitää marginaalisena etenkin, kun otetaan huomioon kyseisiin rahoituslaitoksiin sovellettava tiukka sääntely – ei kuitenkaan rajoita muiden rahan muotojen tai muiden maksuvälineiden käyttökelpoisuutta näitä perusoikeuksia käytettäessä, minkä sitä paitsi osoittaa se, että perusoikeuksien käyttöön liittyvä käteisestä poikkeavien rahan muotojen käyttö on hyvin kehittynyttä ja jatkuvassa kasvussa. Käteisen käyttöön sekä arvon säilyttäjänä että maksuvälineenä liittyy sitä paitsi niin ikään riskejä (kuten varkauden tai ryöstön riski), erityisesti jos maksetaan suuria määriä. Yksityiselämän kunnioittamisesta puolestaan voidaan todeta, että vaikka joissakin tapauksissa käteisen käyttö voi anonyymiytensä ansiosta suojata kyseistä perusoikeutta muita maksuvälineitä paremmin, kyseinen oikeus ei kuitenkaan näytä tulevan kyseeseen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltävänä olevan kaltaisessa asiassa, jossa viranomaisella, jolle yleisradiomaksu maksetaan, on jo tiedossaan maksuvelvollisen tiedot.

74 Maksutileihin liittyvien maksujen vertailukelpoisuudesta, maksutilien siirtämisestä ja mahdollisuudesta käyttää perusmaksutilejä 23.7.2014 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/92/EU (EUVL 2014, L 257, s. 214). Ks. erityisesti direktiivin 2 artiklan 2 kohta, 16 artikla sekä johdanto-osan 9, 46 ja 48 perustelukappale.

75 Ks. erityisesti direktiivin 2014/92 johdanto-osan 46 perustelukappale sekä 18 artiklan 4 kohta ja 20 artiklan 1 kohta.

76 EKP:n vuonna 2017 julkaisemasta tutkimuksesta käy ilmi, että euroalueen kotitalouksista 3,64 prosentilla ei ollut mahdollisuutta käyttää pankki- tai rahoituspalveluja (Saksassa osuus oli 0,96 prosenttia; ks. Ampudia, M. ja Ehrmann, M., "Financial inclusion: what's it worth?" *Working Paper Series*, European Central Bank, nro 1990, tammikuu 2017, ks. erityisesti taulukko 1 (Table 1); julkaisu on ladattavissa englanniksi osoitteesta https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1990.en.pdf). Toisesta lähteestä käy ilmi, että vuonna 2016 Euroopan unionissa noin 36,5 miljoonalla ihmisellä (joista noin 850 000 oli Saksassa) ei ollut mahdollisuutta käyttää pankkipalveluja (unbanked persons), ks. https://www.wsbi-esbg.org/press/latest-news/Pages/Close-to-40-million-EU-citizens-outside-banking-mainstream.aspx.

139. Tässä yhteydessä EKP:n, kun se käyttää sille SEUT 127 artiklan 4 kohdassa ja SEUT 282 artiklan 5 kohdassa määrättyä oikeuttaan tulla kuulluksi suunnitelmista kansalliseksi lainsäädännöksi neuvoston päätökseen 98/415/EY mukaisesti,[77] tehtävänä on ennakoivasti tarkastella sellaisten toimien, joilla rajoitetaan käteisen käyttöä maksuvälineenä ja jotka toteutetaan käyttämällä muuta toimivaltaa kuin unionille rahalainsäädännön alalla kuuluvaa toimivaltaa, yhteensopivuutta unionin oikeuteen edellisessä osassa esitetyllä tavalla kuuluvasta laillisen maksuvälineen aseman käsitteestä johtuvien vaatimusten kanssa ja tässä osassa esitettyjen ehtojen ja rajoitusten mukaisesti. Viime kädessä näiden vaatimusten, ehtojen ja rajoitusten noudattamisen varmistamisesta vastaavat komissio, joka valvoo perussopimusten noudattamista, rikkomusmenettelyjen yhteydessä sekä kansalliset tuomioistuimet ja unionin tuomioistuin.

## *E Ennakkoratkaisukysymykset*

140. Siirryn nyt edeltävissä osissa esitettyjen oikeussääntöjen ja niistä esittämieni huomioiden pohjalta vastaamaan ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen ennakkoratkaisukysymyksiin.

### *1. Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys*

141. Ensimmäisessä ennakkoratkaisukysymyksessään kansallinen tuomioistuin tiedustelee, onko yksinomainen toimivalta, joka unionilla on SEUT 2 artiklan 1 kohdan, luettuna yhdessä SEUT 3 artiklan 1 kohdan c alakohdan kanssa, mukaan niiden jäsenvaltioiden rahapolitiikan alalla, joiden rahayksikkö on euro, esteenä tällaisen jäsenvaltion oikeudelliselle toimelle, jossa säädetään jäsenvaltion julkisyhteisöjen velvollisuudesta hyväksyä eurosetelit täytettäessä viranomaisten asettamia rahallista suoritusta koskevia velvoitteita.

142. Kuten totesin tämän ratkaisuehdotuksen 23–25 kohdassa, ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys liittyi BBankG:n 14 §:n 1 momentin toiseen virkkeeseen. Kysymys, jota kyseinen tuomioistuin pohtii, voidaan muotoilla näin: sikäli kuin voidaan katsoa, että kyseisellä kansallisella säännöksellä säännellään euroseteleiden laillisen maksuvälineen aseman oikeudellisia seurauksia, onko kyseinen säännös mahdollisesti yhteensopimaton SEUT 3 artiklan 1 kohdan c alakohdassa unionille rahapolitiikan alalla annetun yksinomaisen toimivallan kanssa.

143. Tältä osin edellä olevista 57–70 kohdasta ilmenee, että unionille SEUT 3 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti rahapolitiikan alalla annettuun yksinomaiseen toimivaltaan sisältyy, yhteisen rahan luomisen ja toiminnan kannalta tarvittavien valtuuksien puitteissa, yhteistä rahaa koskeva lainsäädännöllinen ulottuvuus, joka käsittää yhteisen rahan aseman ja laillisena maksuvälineenä käytön määrittelyn ja sääntelyn. Kuten edellä 90 ja 122 kohdassa on todettu, tästä seuraa, että euroalueen jäsenvaltioilla ei edellä 38–44 kohdassa esitettyjen unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallanjaon periaatteiden mukaisesti ole näissä kysymyksissä lainkaan toimivaltaa, eivätkä ne näin ollen voi antaa säädöksiä, jotka tavoitteensa ja sisältönsä puolesta sääntelevät euron, ja tarkemmin euroseteleiden, asemaa laillisena maksuvälineenä.

144. Kansallisen tuomioistuimen, joka on yksin toimivaltainen määrittämään kansallisen lainsäädännön tarkan soveltamisalan, tehtäväksi jää ratkaista käytännössä se, onko BBankG:n 14 §:n 1 momentin toinen virke sellainen säädös, joka tavoitteensa ja sisältönsä puolesta sääntelee euroseteleiden asemaa laillisena maksuvälineenä.

145. Katson kuitenkin, että tältä osin on aiheellista ottaa huomioon seuraavat seikat.

77 Yleisesti velvollisuudesta kuulla EKP:a ks. julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus komissio v. EKP (C-11/00, EU:C:2002:556, 131 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

146. On muistettava, että BBankG:n 14 §:n 1 momentin toisen virkkeen mukaan euromääräiset setelit ovat ainoita rajoituksetta laillisia maksuvälineitä.

147. Näin ollen on todettava, ettei kyseisen säännöksen sanamuodossa tyydytä toistamaan kirjaimellisesti SEUT 128 artiklan 1 kohdan kolmannen virkkeen sanamuotoa, vaan siinä poiketaan siitä.

148. Ensinnäkään laillisen maksuvälineen aseman ”rajoituksettomuus” ei millään tavalla ilmene tuosta perussopimuksen määräyksestä.

149. Vaikka kyseisessä määräyksessä todetaankin, että ainoastaan eurosetelit ovat laillisina maksuvälineinä kelpaavia *seteleitä* (”[Euro]Banknoten sind die einzige Banknoten, die in der Union als gesetzliches Zahnlungsmittel gelten”), kansallisessa säännöksessä ilmaistaan näkemys, että eurosetelit ovat ainoa maksuväline,[78] joka kelpaa rajoituksetta laillisena maksuvälineenä (”[Euro]Banknoten sind das einzige unbeschränkte gesetzliche Zahlungsmittel”). Tästä sanamuotojen eroavuudesta paljastuu, että näiden kahden säännöksen tavoitteet eroavat toisistaan. Kuten edellä 92 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa on todettu, perussopimuksen määräyksellä on perustavalla tavalla takaava tavoite: sen tarkoituksena on lähtökohtaisesti varmistaa EKP:n ja kansallisten keskuspankkien monopoli laillisiksi maksuvälineiksi kelpaavien seteleiden liikkeeseenlaskijana. Kansallisen säännöksen nimenomaisena tavoitteena sen sijaan vaikuttaa olevan euroseteleiden laillisen maksuvälineen aseman rajoittamattomuuden takaaminen.

150. Vaikuttaa sitä paitsi siltä, että tämä käy nimenomaisesti ilmi myös kyseistä kansallista säännöstä koskevista esitöistä, joiden mukaan euroseteleiden laillisen maksuvälineen aseman ”rajoituksettomuutta” koskevan viittauksen säilyttämisen tavoitteena oli nimenomaisesti unionin perussopimuksen määräyksen soveltamisalan täydentäminen.[79]

151. EKPJ:n erityinen institutionaalinen toimintakehys, jonka osa kyseinen säännös on, on unionin oikeudessa erityislaatuinen oikeudellinen järjestely, jossa liitetään yhteen ja saatetaan läheiseen yhteistyöhän kansalliset elimet, eli kansalliset keskuspankit, ja unionin toimielin, eli EKP, ja jonka puitteissa unionin oikeusjärjestyksen ja kansallisten oikeusjärjestysten välillä vallitsee erilainen kytkös ja vähemmän selkeä erottelu.[80] Komissio ja EKP esittävät, että tällä kontekstilla voitaisiin mahdollisesti perustella sitä, että oikeusvarmuuden takaamiseksi unionin oikeuden säännökset olisi toistettava täsmällisesti kansallisen oikeuden säännöksissä. Ne myöntävät, että tämä olisi poikkeus siihen oikeuskäytännöstä johtuvaan periaatteeseen, jonka mukaan jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä suoraan sovellettavan unionin oikeuden säännöksen toistaminen kansallisessa lainsäädännössä on perussopimusten vastaista, koska se voi aiheuttaa epäselvyyttä sekä sovellettavien säännösten oikeudellisesta luonteesta että niiden voimaantuloajankohdasta.[81] On selvää, ettei tällaisen sanatarkan toistamisen kuitenkaan pitäisi aiheuttaa epäselvyyttä säännösten säädöslähteestä.[82]

78 Italian (ja ranskan) kielen ja saksan kielen välisistä terminologisista eroista ks. edellä alaviite 6.

79 Tämä käy ilmi euromääräisen käteisrahan käyttöönoton vuoksi tehtävistä rahalainsäädännön muutoksista annetusta lakiesityksestä ((Entwurf eines Gesetzes über die Änderung währungsrechtlicher Vorschriften infolge der Einführung des Euro-Bargeldes (Drittes Euro-Einführungsgesetz – Drittes EuroEG); Deutscher Bundestag, Drucksache 14/673)), jonka selitysosassa todetaan, että viittaus laillisen maksuvälinen aseman ”rajoituksettomuuteen” säilytettiin oikeudellisen selkeyden vuoksi, koska unionin oikeudessa asiasta ei ollut nimenomaista sääntelyä (ks. s. 15, otsikon ”Zu Artikel 3” kolmas kappale).

80 Tuomio 26.2.2019, Rimšēvičs ja EKP v. Latvia (C-202/18 ja C-238/18, EU:C:2019:139, 69 kohta).

81 Ks. tästä tuomio 7.2.1973, komissio v. Italia (39/72, EU:C:1973:13, 16 ja 17 kohta) ja tuomio 10.10.1973, Variola (34/73, EU:C:1973:101, 9–11 kohta).

82 Komission toimittamista tiedoista käy ilmi, että toimielimet ovat aiemmin EKPJ:n erityisen toimintakehyksen yhteydessä hyväksyneet sen, että joitakin unionin oikeuden säännöksiä on toistettu kansallisten keskuspankkien perussäännöissä. Ks. tästä EKP:n lähentymisraportti, toukokuu 2018, s. 19 (https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/ecb.cr201805.fi.pdf).

152. Vaikka katsottaisiin, että tällainen olisi EKPJ:n erityisen toimintakehyksen yhteydessä sallittua, kyseisen kansallisen säännöksen sanamuodon ja edellä 147–150 kohdassa mainittujen seikkojen valossa vaikuttaa kuitenkin siltä – sillä varauksella, että lopullisen arvioinnin suorittaa kansallinen tuomioistuin –, ettei kyseisessä säännöksessä pelkästään toisteta sanatarkasti unionin oikeuden säännöstä, vaan sillä on oma merkityksensä ja tavoitteensa, joiden tarkoituksena on täydentää unionin oikeuteen kuuluvaa seteleiden laillisen maksuvälineen aseman käsitettä. [83]

153. Jos ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin päätyy toteamaan, että tämä pitää paikkansa, on katsottava, että BBankG:n 14 §:n 1 momentin toinen virke on säännös, jolla sen tavoitteen ja sisällön puolesta säännellään euroseteleiden asemaa laillisena maksuvälineenä, ja että koska se siten ulottuu rahapolitiikkaa koskevalle unionin yksinomaisen toimivallan alalle, sitä tulisi jättää soveltamatta.

154. Tämän todettuani pidän vielä tarpeellisena huomauttaa, että olen samaa mieltä komission kanssa siitä, ettei unionin rahapolitiikkaa koskeva yksinomainen toimivalta ole esteenä sille, että jokin jäsenvaltio, käyttäessään toimivaltaansa säännellä oman julkishallintonsa toimintaa, säätäisi julkishallinnon elimelle velvollisuuden hyväksyä asiakkaidensa käteismaksut sellaisella säännöksellä, jolla ei tavoitteensa ja sisältönsä puolesta säänneltäisi euroseteleiden asemaa laillisena maksuvälineenä vaan julkishallinnon järjestämistä.

155. Edellä esitetyn perusteella katson, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava siten, että SEUT 3 artiklan 1 kohdan c alakohtaa, luettuna SEUT 2 artiklan 1 ja 6 kohdan ja SEUT 128 artiklan 1 kohdan valossa, on tulkittava siten, että unionille rahapolitiikan alalla annettuun yksinomaiseen toimivaltaan sisältyy, yhteisen rahan luomisen ja toiminnan kannalta tarvittavien valtuuksien puitteissa, yhteistä rahaa koskeva lainsäädännöllinen ulottuvuus, joka käsittää yhteisen rahan, erityisesti euroseteleiden ja -metallirahojen, aseman ja laillisena maksuvälineenä käytön määrittelyn ja sääntelyn. Tästä seuraa, että jäsenvaltion, jonka rahayksikkö on euro, antama kansallinen säännös, jolla sen tavoitteen ja sisällön puolesta säännellään euroseteleiden asemaa laillisena maksuvälineenä, on yhteensopimaton unionin oikeuden kanssa, ja sitä on siksi jätettävä soveltamatta. Unionin rahapolitiikkaa koskeva yksinomainen toimivalta ei ole esteenä sille, että jokin jäsenvaltio, käyttäessään toimivaltaansa säännellä oman julkishallintonsa toimintaa, antaisi sellaisen kansallisen säännöksen, jolla ei sen tavoitteen ja sisällön puolesta säänneltäisi euroseteleiden asemaa laillisena maksuvälineenä vaan julkishallinnon järjestämistä ja toimintaa ja jolla julkishallinnon elimelle säädettäisiin velvollisuus hyväksyä asiakkaidensa käteismaksut.

*2. Toinen ennakkoratkaisukysymys*

156. Toisessa ennakkoratkaisukysymyksessään kansallinen tuomioistuin tiedustelee, sisältääkö SEUT 128 artiklan 1 kohdan kolmannessa virkkeessä, EKPJ:n ja EKP:n perussäännön 16 artiklan ensimmäisen kohdan kolmannessa virkkeessä ja asetuksen N:o 974/98 10 artiklan toisessa virkkeessä määritelty euromääräisten seteleiden asema laillisena maksuvälineenä kiellon, jonka mukaan jäsenvaltion julkisyhteisöt eivät saa sulkea pois julkisen vallan asettamien rahallista suoritusta koskevien velvoitteiden täyttämistä tällaisilla seteleillä, vai sallitaanko unionin oikeudessa säännökset, joissa suljetaan pois euroseteleillä maksamisen mahdollisuus julkisen vallan asettamien rahallista suoritusta koskevien tiettyjen velvoitteiden osalta.

83 Tässä yhteydessä on niin ikään todettava, kuten komissio on huomauttanut, että EKP on, käyttäessään sille edellä 139 kohdassa mainittua oikeutta tulla etukäteen kuulluksi, useaan otteeseen tarkastellut BBankG:tä ottamatta kuitenkaan koskaan kantaa laillisen maksuvälineen asemaan (ks. 3.9.1999 annettu lausunto CON/99/10 ja 11.11.2011 annettu lausunto CON/2011/92 sekä jo aiemmin 30.5.1997 annettu Euroopan rahapoliittisen instituutin lausunto CON/97/10).

157. Kuten totesin tämän ratkaisuehdotuksen 26 ja 27 kohdassa, ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toinen ennakkoratkaisukysymys liittyi Hessischer Rundfunkin maksuja koskevan määräyksen 10 §:n 2 momenttiin. Kyseinen tuomioistuin nimittäin pohtii sitä, onko kyseinen säännös, jonka mukaan Hessischer Rundfunkille maksettava yleisradiomaksu voidaan suorittaa yksinomaan suoraveloituksena tai yksittäisenä tai toistuvana tilisiirtona eikä sitä siis ole mahdollista maksaa käteisellä, yhteensopiva unionin oikeuteen perustuvan euroseteleiden laillisen maksuvälineen aseman käsitteen kanssa.

158. Tältä osin huomautan, että edellä 99–125 kohdassa esitetyn perusteella voidaan todeta, että tällä hetkellä voimassa olevassa unionin oikeudessa euroseteleiden laillisen maksuvälineen aseman käsite – joka on unionin oikeuteen kuuluva rahaoikeudellinen käsite, jonka määrittely kuuluu unionin rahapolitiikkaa koskevan yksinomaisen toimivallan alaan – on ymmärrettävä siten, että se merkitsee maksuvelvoitteen velkojan periaatteellista velvollisuutta hyväksyä setelit, elleivät sopimuspuolet yksityisautonomian nojalla ole sopineet muusta maksuvälineestä tai ellei unionin tai jäsenvaltion, niiden käyttäessä kulloistakin toimivaltaansa, antamassa säädöksessä – jossa ei sen tavoitteen ja sisällön puolesta säännellä laillisen maksuvälineen asemaa – rajoiteta seteleillä maksamista yleistä etua koskevasta syystä.

159. Edellä 127–138 kohdassa esitetystä käy lisäksi ilmi, että ollakseen yhteensopivia euroseteleiden laillisen maksuvälineen aseman kanssa tällaiset rajoitukset eivät saa oikeudellisesti tai tosiasiallisesti johtaa täydelliseen euroseteleistä luopumiseen, niitä voidaan ottaa käyttöön ainoastaan yleistä etua koskevista syistä ja niitä voidaan ottaa käyttöön vain sillä edellytyksellä, että muita laillisia keinoja rahamääräisten velkojen maksamiseen on käytettävissä. Lisäksi niiden on oltava oikeasuhtaisia ja siis sellaisia, että niillä voidaan saavuttaa kyseisellä säädöksellä tavoiteltu yleisen edun mukainen päämäärä, eikä niillä saa ylittää sitä, mikä on tarpeen kyseisen päämäärän saavuttamiseksi.

160. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen, jolla on käytettävissään kaikki oikeudelliset seikat ja tosiseikat asian arvioimiseksi, tehtäväksi jää määrittää niiden ohjeiden perusteella, joita unionin tuomioistuin sille mahdollisesti antaa, onko seteleillä maksamista rajoittava kansallinen säännös yhteensopiva unionin oikeuden ja euroseteleiden laillisen maksuvälineen aseman kanssa.

161. Hessischer Rundfunkin maksuja koskevan määräyksen 10 §:n 2 momentin osalta on nähdäkseni syytä huomata seuraavaa.

162. Ensinnäkään ennakkoratkaisupyynnöstä tai mistään muusta oikeudenkäyntiasiakirjoista ilmenevästä seikasta ei käy ilmi, että kyseisen säännöksen tavoitteena olisi säännellä euroseteleiden asemaa laillisena maksuvälineenä ja että se näin ollen tunkeutuisi rahapolitiikkaa koskevalle unionin yksinomaisen toimivallan alalle. Vaikuttaa siltä, että kyseinen säännös, joka koskee yleisradiomaksun maksutapoja, on luonteeltaan veroa tai muuta julkisoikeudellista maksua koskeva säännös.

163. Toiseksi on todettava, että vaikka kyseisen säännöksen mukaan on ehdottomasti niin, ettei yleisradiomaksua voida maksaa käteisellä asianomaiselle alueelliselle yleisradioyhtiölle, se ei kuitenkaan selvästikään johda käteismuodossa olevista euroseteleistä luopumiseen ja siinä säädetään nimenomaisesti muista laillisista keinoista kyseisen rahamääräisen velan maksamiseen.

164. Kolmanneksi ennakkoratkaisupyynnöstä ei nimenomaisesti käy ilmi se päämäärä, jota Hessischer Rundfunkin maksuja koskevan määräyksen 10 §:n 2 momentin mukaisella, seteleillä maksamista koskevalla kiellolla on tavoiteltu. Ennakkoratkaisupyynnössä viitataan ainoastaan yleisradiomaksun kantamiseen ”massamenettelynä”, jossa maksutapojen valinta perustuu viranomaistoiminnan tehokkuusvaatimukseen; tämän mainitsi myös Saksan hallitus istunnossa. Pääasioiden oikeudenkäyntiaineistossa ja menettelyyn unionin tuomioistuimessa osallistuneiden asianosaisten huomautuksissa on viitattu myös syihin, jotka liittyvät verosaatavien perinnän tehokkuuteen ja rikollisuuden torjuntaan.

165. Tältä osin katson, että kaikkia näitä tavoitteita voidaan pitää yleistä etua koskevina syinä, joilla käteisen käyttöä koskevia rajoituksia voidaan perustella.

166. Neljänneksi toimenpiteen oikeasuhtaisuudesta on todettava yhtäältä, että siinä suljetaan ehdottomalta ja poikkeuksettomalta vaikuttavalla tavalla pois mahdollisuus käyttää euroseteleitä yleisradiomaksun maksamiseksi. Tältä osin oikeudenkäyntiaineistosta ei ilmene, että toimenpiteessä olisi otettu huomioon sitä edellä 136–138 kohdassa mainittua sosiaalisen inkluusion tehtävää, joka käteisellä on muita heikommassa asemassa olevien ihmisten kannalta. [84]

167. Kaiken edellä esitetyn perusteella katson, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toiseen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava siten, että SEUT 128 artiklan 1 kohdan kolmannessa virkkeessä, Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännöstä laaditussa pöytäkirjassa N:o 4 olevan 16 artiklan ensimmäisen kohdan kolmannessa virkkeessä ja euron käyttöönotosta 3.5.1998 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 974/98 10 artiklan toisessa virkkeessä määritelty euroseteleiden laillisen maksuvälineen aseman käsite on ymmärrettävä siten, että se merkitsee maksuvelvoitteen velkojan periaatteellista velvollisuutta hyväksyä eurosetelit, elleivät sopimuspuolet yksityisautonomiansa nojalla ole sopineet muusta maksuvälineestä tai ellei unionin tai jäsenvaltion, niiden käyttäessä kulloistakin toimivaltaansa, antamassa säädöksessä – jossa ei sen tavoitteen ja sisällön puolesta säännellä laillisen maksuvälineen asemaa – rajoiteta euroseteleillä maksamista. Tällaiset rajoitukset ovat yhteensopivia euroseteleiden laillisen maksuvälineen aseman käsitteen kanssa ainoastaan edellyttäen, etteivät ne oikeudellisesti tai tosiasiallisesti johda täydelliseen euroseteleistä luopumiseen, että ne otetaan käyttöön yleistä etua koskevista syistä ja että käytettävissä on muita laillisia keinoja rahamääräisten velkojen maksamiseen. Lisäksi niiden on oltava sellaisia, että niillä voidaan saavuttaa tavoiteltu yleisen edun mukainen päämäärä, eikä niillä saa ylittää sitä, mikä on tarpeen kyseisen päämäärän saavuttamiseksi.

### *3. Kolmas ennakkoratkaisukysymys*

168. Kolmannella ennakkoratkaisukysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, että jos ensimmäiseen kysymykseen on vastattu myöntävästi ja toiseen kieltävästi, voidaanko rahapolitiikkaa koskevalla unionin yksinomaisen toimivallan alalla annettua sellaisen jäsenvaltion, jonka rahayksikkö on euro, oikeudellista tointa soveltaa siltä osin kuin ja niin kauan kuin unioni ei ole käyttänyt toimivaltaansa.

169. Ensimmäiseen ja toiseen ennakkoratkaisukysymykseen annettujen vastausten perusteella katson, ettei tähän ennakkoratkaisukysymykseen ole tarpeen vastata.

170. Edellä 38–44 kohdassa esitetystä käy joka tapauksessa ilmi, että unionin yksinomaisen toimivallan alalla jäsenvaltioilla ei ole lainkaan oikeuksia riippumatta siitä, onko unioni käyttänyt toimivaltaansa kyseisellä alalla, ja että kaikki jäsenvaltioiden lainsäädäntötoiminta kyseisellä alalla on lähtökohtaisesti ristiriidassa perussopimusten kanssa.

84 Tästä on niin ikään todettava, etteivät pääasioiden valittajat vaikuta kuuluvan tähän ryhmään; tämä seikka jää kuitenkin kansallisen tuomioistuimen arvioitavaksi. Oikeudenkäyntiasiakirjoista ei millään tavalla ilmene, että nämä olisivat missään vaiheessa väittäneet, etteivät ne kykenisi maksamaan yleisradiomaksua sen vuoksi, ettei niillä ole mahdollisuutta käyttää perusrahoituspalveluja.

## IV Ratkaisuehdotus

171. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Bundesverwaltungsgerichtin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) SEUT 3 artiklan 1 kohdan c alakohtaa, luettuna SEUT 2 artiklan 1 ja 6 kohdan ja SEUT 128 artiklan 1 kohdan valossa, on tulkittava siten, että unionille rahapolitiikan alalla annettuun yksinomaiseen toimivaltaan sisältyy, yhteisen rahan luomisen ja toiminnan kannalta tarvittavien valtuuksien puitteissa, yhteistä rahaa koskeva lainsäädännöllinen ulottuvuus, joka käsittää yhteisen rahan, erityisesti euroseteleiden ja -metallirahojen, aseman ja laillisena maksuvälineenä käytön määrittelyn ja sääntelyn. Tästä seuraa, että jäsenvaltion, jonka rahayksikkö on euro, antama kansallinen säännös, jolla sen tavoitteen ja sisällön puolesta säännellään euroseteleiden asemaa laillisena maksuvälineenä, on yhteensopimaton unionin oikeuden kanssa, ja sitä on siksi jätettävä soveltamatta.

   Unionin rahapolitiikkaa koskeva yksinomainen toimivalta ei ole esteenä sille, että jokin jäsenvaltio, käyttäessään toimivaltaansa säännellä oman julkishallintonsa toimintaa, antaisi sellaisen kansallisen säännöksen, jolla ei sen tavoitteen ja sisällön puolesta säänneltäisi euroseteleiden asemaa laillisena maksuvälineenä vaan julkishallinnon järjestämistä ja toimintaa ja jolla julkishallinnon elimelle säädettäisiin velvollisuus hyväksyä asiakkaidensa käteismaksut.

2) SEUT 128 artiklan 1 kohdan kolmannessa virkkeessä, Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännöstä laaditussa pöytäkirjassa N:o 4 olevan 16 artiklan ensimmäisen kohdan kolmannessa virkkeessä ja euron käyttöönotosta 3.5.1998 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 974/98 10 artiklan toisessa määritelty euroseteleiden laillisen maksuvälineen aseman käsite on ymmärrettävä siten, että se merkitsee maksuvelvoitteen velkojan periaatteellista velvollisuutta hyväksyä eurosetelit, elleivät sopimuspuolet yksityisautonomiansa nojalla ole sopineet muusta maksuvälineestä tai ellei unionin tai jäsenvaltion, niiden käyttäessä kulloistakin toimivaltaansa, antamassa säädöksessä – jossa ei sen tavoitteen ja sisällön puolesta säännellä laillisen maksuvälineen asemaa – rajoiteta euroseteleillä maksamista. Tällaiset rajoitukset ovat yhteensopivia euroseteleiden laillisen maksuvälineen aseman käsitteen kanssa ainoastaan edellyttäen, etteivät ne oikeudellisesti tai tosiasiallisesti johda täydelliseen euroseteleistä luopumiseen, että ne otetaan käyttöön yleistä etua koskevista syistä ja että käytettävissä on muita laillisia keinoja rahamääräisten velkojen maksamiseen. Lisäksi niiden on oltava sellaisia, että niillä voidaan saavuttaa tavoiteltu yleisen edun mukainen päämäärä, eikä niillä saa ylittää sitä, mikä on tarpeen kyseisen päämäärän saavuttamiseksi.