GIOVANNI PITRUZELLA
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2020. szeptember 29.[1]

C-422/19. és C-423/19. sz. egyesített ügyek

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

(a Bundesverwaltungsgericht [szövetségi közigazgatási bíróság, Németország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Gazdasági és monetáris unió – Az EUMSZ 2. cikk (1) bekezdése és az EUMSZ 3. cikk (1) bekezdésének c) pontja – Az Unió kizárólagos hatásköre – Monetáris politika – Közös pénz – Az EUMSZ 128. cikk (1) bekezdése – 974/98/EK rendelet – A »törvényes fizetőeszköz« fogalma – Euróbankjegyek elfogadására irányuló kötelezettség – A tagállamok által a készpénzfizetésre vonatkozóan elfogadott korlátozások – A közhatalom által kirótt pénzfizetési kötelezettségek teljesítésére bankjegyek elfogadását előíró nemzeti szabályozás – A műsorszolgáltatási hozzájárulás készpénzben történő megfizetését kizáró tartományi szabályozás”

1. Milyen terjedelmű az Európai Unióra ruházott kizárólagos hatáskör a monetáris politika terén? Közelebbről, kiterjed-e az említett kizárólagos hatáskör a monetáris jogra és az egységes valuta törvényes fizetőeszközként való meghatározására? Milyen joghatásai vannak az euróbankjegyek törvényes fizetőeszközi minőségének? Ebben az összefüggésben azok a tagállamok, amelyek pénzneme az euró, elfogadhatnak-e olyan nemzeti jogszabályokat, amelyek korlátozzák az euróbankjegyek használatát, és ha igen, milyen korlátok között?

2. Összefoglalva, ezek a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság, Németország) által a Bírósághoz benyújtott jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelemben feltett kérdések.

3. A jelen ügy mindenekelőtt alkotmányos vonatkozásai miatt bír nagy jelentőséggel. Az ügy ugyanis kiterjed az Unió monetáris politikára vonatkozó kizárólagos hatásköre terjedelmének meghatározására, és ennélfogva az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás, valamint az őket illető hatáskörök gyakorlásának módjára vonatkozó kérdéseket vet fel. A jelen ügy feltételezi különösen olyan szempontok meghatározását, amelyek lehetővé teszik a tagállami intézkedések elhatárolását azokban az esetekben, amikor saját hatásköreik gyakorlása során hozott intézkedésük ugyan nem lépi át valamely kizárólagos uniós hatáskörbe tartozó terület határát, de kapcsolatba kerül az említett területhez tartozó fogalmakkal.

1 Eredeti nyelv: olasz.

4. A jelen ügy továbbá a közös pénzre, az euróra vonatkozóan új és jelentős aktuális és jövőbeli gyakorlati fontosságú kérdéseket vet fel. A Bíróságnak olyan monetáris jogi fogalmakat kell értelmeznie, amelyekkel még nem volt alkalma foglalkozni, ideértve különösen a törvényes fizetőeszköz fogalmát. Mindezt egy olyan összetett helyzetben, amelyben egyszerre van jelen egyfelől a számlapénz és az elektronikus pénz térnyerése, valamint a potenciálisan a készpénzhasználatot is háttérbe szorító technológiai fejlődés, másfelől az alapvető pénzügyi szolgáltatásokhoz hozzáféréssel nem rendelkező, még mindig nem elhanyagolható számú, kiszolgáltatott személy.

I. A jogi háttér

A. Az uniós jog

5. Az EUMSZ 128. cikk (1) bekezdése, amelynek szövegét szinte szó szerint átvette a Központi Bankok Európai Rendszere és az Európai Központi Bank alapokmányáról szóló (4.) jegyzőkönyv (a továbbiakban: a KBER és az EKB alapokmánya) 16. cikkének első bekezdése, a következőképpen rendelkezik:

„Az Unión belül kizárólag az Európai Központi Bank jogosult euróbankjegyek kibocsátásának az engedélyezésére. Ilyen bankjegyek kibocsátására az Európai Központi Bank és a nemzeti központi bankok jogosultak. Kizárólag az Európai Központi Bank és a nemzeti központi bankok által kibocsátott bankjegyek minősülnek törvényes fizetőeszköznek az Unión belül.”

6. Az euró bevezetéséről szóló, 1998. május 3-i 974/98/EK tanácsi rendelet[2] (19) preambulumbekezdése a következőképpen szól:

„mivel a nemzeti valutaegységekben denominált bankjegyek és érmék legkésőbb az átmeneti időszak vége után hat hónappal elveszítik törvényes fizetőeszköz minőségüket; mivel a bankjegyekkel és pénzérmékkel történő fizetéseknek a tagállamok által közérdekű megfontolásokból bevezetett korlátozása nem összeegyeztethetetlen az euróbankjegyek és -érmék törvényes fizetőeszköz minőségével, feltéve, hogy más törvényes eszközök is rendelkezésre állnak a pénzbeli követelések elszámolására”

7. Ugyanezen rendelet 10. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Az egyes tagállamokban végrehajtott készpénzcsere dátumától kezdődően az EKB és a részt vevő tagállamok központi bankjai euróban denominált bankjegyeket hoznak forgalomba a részt vevő tagállamokban. A 15. cikk sérelme nélkül, kizárólag ezek az euróban denominált bankjegyek rendelkeznek törvényes fizetőeszközi minőséggel a részt vevő tagállamokban.”

8. A 974/98 rendelet 11. cikke értelmében

„[a]z egyes tagállamokban végrehajtott készpénzcsere dátumától kezdődően a részt vevő tagállamok euróban vagy centben denominált pénzérméket bocsátanak ki, amelyek megfelelnek azoknak a címleteknek és technikai jellemzőknek, amelyeket a[z EUMSZ 128. cikk] (2) bekezdése második mondatának megfelelően a Tanács állapíthat meg. A 15. cikk, valamint a[z EUMSZ 219. cikk] (3) bekezdése értelmében létrejött, monetáris ügyeket érintő megállapodásokban foglalt rendelkezések

2 HL 1998. L 139., 1. o. (magyar nyelvű különkiadás 10. fejezet, 1. kötet, 111. o.), a legutóbb a 974/98/EK rendeletnek az euró Litvániában való bevezetése tekintetében történő módosításáról szóló, 2014. július 23-i 827/2014/EU tanácsi rendelet (HL 2014. L 228., 3. o.) által módosított verzióban.

sérelme nélkül, kizárólag ezek a pénzérmék rendelkeznek törvényes fizetőeszközi minőséggel a részt vevő tagállamokban. A kibocsátó hatóság és azon személyek kivételével, akiket a kibocsátó tagállam nemzeti jogszabályai erre kifejezetten kijelölnek, egyetlen fél sem kötelezhető arra, hogy egyszeri kifizetés alkalmával ötven érménél többet elfogadjon.”

9. A nemzeti hatóságoknak az Európai Központi Bankkal a jogszabálytervezetekről folytatott konzultációjáról szóló, 1998. június 29-i 98/415/EK tanácsi határozat [3] 2. cikkének (1) bekezdése értelmében:

„A tagállamok hatóságai konzultálnak az EKB-val valamennyi olyan jogszabálytervezettel kapcsolatban, amely a Szerződés alapján az EKB hatáskörébe tartozik, és különösen a következőkről:

– valutaügyek;

– fizetőeszközök,

– nemzeti központi bankok,

– a monetáris, pénzügyi, banki, fizetési rendszerrel és fizetési mérleggel kapcsolatos statisztikák gyűjtése, összeállítása és továbbítása;

– fizetési és elszámolási rendszerek,

– a pénzintézetekre vonatkozó szabályok, amennyiben azok lényegesen befolyásolják a pénzintézetek és pénzpiacok stabilitását.”

10. Az euróbankjegyek és az euróérmék törvényes fizetőeszközi minőségének hatályáról és joghatásairól szóló, 2010. március 22-i 2010/191/EU európai bizottsági ajánlás [4] (3) és (4) preambulumbekezdése kimondja, hogy

„[a]z euróövezet szintjén jelenleg tapasztalható némi bizonytalanság a törvényes fizetőeszközi minőség hatályára és joghatásaira vonatkozóan”

és hogy

„[e]z az ajánlás az euróövezet pénzügyminisztériumainak és nemzeti központi bankjainak képviselőiből álló munkacsoport által készített jelentés főbb megállapításain alapul”.

11. A hivatkozott ajánlás 1–4. pontja a következőket írja elő:

„1. A törvényes fizetőeszközi minőség általános meghatározása

Fizetési kötelezettség fennállása esetén az euróbankjegyek és az euróérmék törvényes fizetőeszközként való alkalmazása az alábbiakat vonja maga után:

a) Kötelező elfogadás:

> Egy adott fizetési kötelezettség kedvezményezettje nem utasíthatja vissza az euróbankjegyek vagy az euróérmék elfogadását, kivéve, ha a felek más fizetőeszköz használatában állapodtak meg.

3 HL 1998. L 189., 42. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 1. kötet, 446. o.

4 HL 2010. L 83., 70. o.

b) Teljes névértéken történő elfogadás:

Az euróbankjegyek és az euróérmék monetáris értéke megegyezik a bankjegyeken és az érméken feltüntetett összeggel.

c) Fizetési kötelezettség alóli feloldás lehetősége:

Az adós feloldhatja magát a fizetési kötelezettség alól azáltal, hogy euróbankjegyeket és euróérméket ajánl fel a hitelező számára.

2. Az euróbankjegyek és az euróérmék elfogadása kiskereskedelmi ügyletekben

Kiskereskedelmi ügyletekben az euróbankjegyek és az euróérmék fizetőeszközként való elfogadása az irányadó szabály. Elfogadásuk visszautasítása kizárólag a »jóhiszeműség elvéhez« kapcsolódó okokon alapulhat (például a kiskereskedő nem rendelkezik visszajáró aprópénzzel).

3. Nagy címletű bankjegyek elfogadása kiskereskedelmi ügyletekben

Kiskereskedelmi ügyletekben a nagy címletű bankjegyeket el kell fogadni fizetőeszközként. Elfogadásuk visszautasítása kizárólag a »jóhiszeműség elvéhez« kapcsolódó okokon alapulhat (például a felajánlott bankjegy névértéke aránytalan a fizetés hitelezőjének járó összeghez képest).

4. Az euróbankjegyek és az euróérmék használatára kiszabott pótdíjak hiánya

Az euróbankjegyekkel és az euróérmékkel teljesített fizetésre semmilyen pótdíjat nem lehet kiszabni.”

B. A német jog

12. A Gesetz über die Deutsche Bundesbank (a német központi bankról szóló törvény, a továbbiakban: BBankG)[5] 14. §-a (1) bekezdésének második mondata a következőképpen rendelkezik:

„Az EUMSZ 128. cikk (1) bekezdésének sérelme nélkül kizárólag a Deutsche Bundesbank (német központi bank) jogosult a jelen törvény hatálya alá tartozó bankjegyeket kibocsátani. Kizárólag az euróban denominált bankjegyek minősülnek korlátlan törvényes fizetőeszköznek […].”[6]

13. A Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (a műsorszolgáltatási hozzájárulásról szóló államszerződés, a továbbiakban: RBStV)[7] 2. §-ának (1) bekezdése minden lakás után televíziós műsorszolgáltatási díj megfizetésének kötelezettségét írja elő az e lakással rendelkező személy terhére.

14. Az RBStV 9. §-ának (2) bekezdése felhatalmazza a regionális műsorszolgáltató szervezeteket (Landesrundfunkanstalt) arra, hogy szabályzatban (Satzung) határozzák meg a műsorszolgáltatási hozzájárulás megfizetésére irányuló eljárások szabályait.

5 BGBl. I, 1782. o.

6 A BBankG 14. cikke (1) bekezdése második mondatának eredeti változata így szól: „Auf Euro lautende Banknoten sind das einzige unbeschränkte gesetzliche Zahlungsmittel.” A meghatározott jogi jelentéssel bíró „törvényes fizetőeszköz” (franciául „cours legal”) kifejezés német megfelelője a „gesetzliches Zahlungsmittel” kifejezés, amelynek szó szerinti fordítása ugyanakkor „törvényes fizetőeszköz” (franciául: „moyen legal de paiement”). A különböző nyelvek közti említett terminológiai különbséget – amely a fordítási munkát bonyolultabbá teszi, és ha nem megfelelően veszik figyelembe, nyelvi zavarhoz vezethet – szem előtt kell tartani.

7 Ahogyan azt Hessen tartomány 2011. augusztus 23-án elfogadta (GVBl. 2011 I, 382. o.). A jelen ügy tényállására a Fünfzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag (a műsorszolgáltatási hozzájárulásról szóló tizenötödik módosító államszerződés) alkalmazandó.

15. Az RBStV 9. §-ának (2) bekezdése alapján elfogadott Satzung des Hessischen Rundfunks über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge (a Hessischer Rundfunk [hesseni műsorszolgáltató szervezet] szabályzata a műsorszolgáltatási hozzájárulás teljesítésével kapcsolatos eljárásról, a továbbiakban: fizetési szabályzat) így rendelkezik:

„A műsorszolgáltatási hozzájárulás kötelezettje a hozzájárulást készpénzben nem, hanem kizárólag a következő fizetési módok valamelyike útján fizetheti meg:

1. közvetlen SEPA beszedési megbízás;

2. egyedi banki átutalás;

3. állandó banki átutalás.”

II. A tényállás, az alapeljárások és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

16. Johannes Dietrich és Norbert Häring, az alapeljárás felperesei az RBStV 2. §-ának (1) bekezdése alapján kötelesek a Hessischer Rundfunk részére műsorszolgáltatási hozzájárulást fizetni.

17. A felperesek felajánlották a Hessischer Rundfunknak, hogy a hozzájárulást készpénzben megfizetik. A Hessischer Rundfunk – hivatkozva a fizetési szabályzat 10. cikkének (2) bekezdésére, amely szerint a hozzájárulás kizárólag beszedési megbízással, egyedi átutalással vagy állandó átutalással fizethető meg – elutasította a felajánlott fizetést, és 2015. szeptember 1-jei határozatával fizetési felszólítást küldött J. Dietrich és N. Häring részére 52,50 euró hátralékról és 8 euró késedelmi pótlékról.

18. J. Dietrich és N. Häring megtámadták a Hessischer Rundfunk által nekik küldött fizetési felszólításokat, azonban kérelmeiket mind első-, mind másodfokon elutasították.

19. J. Dietrich és N. Häring ezért felülvizsgálati kérelmet nyújtottak be a kérdést előterjesztő bírósághoz, a Bundesverwaltungsgerichthez (szövetségi közigazgatási bíróság, Németország). Kereseteikben arra hivatkoznak, hogy mind a BBankG 14. §-a (1) bekezdésének második mondata, mind pedig az EUMSZ 128. cikk (1) bekezdésének harmadik mondata feltétlen és korlátlan kötelezettségként írja elő, hogy az euróbankjegyeket el kell fogadni pénztartozások teljesítési eszközeként. Ez a kötelezettség csak a felek közötti szerződéses megállapodással vagy szövetségi törvényi, illetve uniós jogi felhatalmazás alapján korlátozható. A „tömeges eljárások” keretében teljesített kifizetésekhez kapcsolódó gyakorlati szempontok, vagyis az olyan helyzetek, amikor nagyon nagy számú befizetőről van szó, nem igazolhatják a készpénzfizetés kizárását.

20. A kérdést előterjesztő bíróság elöljáróban megjegyzi, hogy a nemzeti jog alapján a hozzá benyújtott kérelmeknek helyt kellene adni. A műsorszolgáltatási hozzájárulás készpénzben történő megfizetése lehetőségének a Hessischer Rundfunk fizetési szabályzatában előírt kizárása ugyanis ellentétes a BBankG 14. §-a (1) bekezdésének második mondatában szereplő, magasabb szintű szövetségi jogszabályi rendelkezéssel. [8]

21. A kérdést előterjesztő bíróság kiemeli, hogy a hivatkozott rendelkezést úgy kell értelmezni, hogy az a hatóságokat az euróbankjegyek elfogadására kötelezi a közhatalom által előírt pénzügyi kötelezettségek teljesítése körében. Az említett szabály alóli kivételek nem indokolhatóak egyszerűen a közigazgatás-szervezés gyakorlati szempontjaival vagy költségtakarékossággal, hanem azokhoz szövetségi törvény által biztosított felhatalmazásra van szükség, mivel a jelen ügybelihez hasonló, tartományi törvényben előírt felhatalmazás ehhez nem elegendő.

8 A kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy a Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (a Németországi Szövetségi Köztársaság alaptörvénye) 31. cikke alapján a szövetségi jog felülírja a tartományi jogot.

22. Ebben az összefüggésben a kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint ugyanakkor az alapeljárás három olyan kérdést vet fel, amelyek megválaszolásához a Bíróság előzetes döntéshozatali eljárása szükséges.

23. A kérdést előterjesztő bíróság először is arra keresi a választ, hogy összeegyeztethető-e a BBankG 14. §-a (1) bekezdésének második mondata az Uniót a monetáris politika területén az EUMSZ 3. cikk (1) bekezdésének c) pontja alapján illető kizárólagos hatáskörrel.

24. A kérdést előterjesztő bíróság kiemeli, hogy a Szerződések nem határozzák meg a monetáris politika fogalmát, és hogy annak tartalmát, és következésképpen az Unió kizárólagos hatáskörének terjedelmét még nem tisztázták kimerítően. A Bíróság fennálló ítélkezési gyakorlata alapján a kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy nem tudja véglegesen eldönteni, hogy az Uniónak a monetáris politika területén fennálló kizárólagos hatásköre kiterjed-e az euróbankjegyek törvényes fizetőeszközi minőségével kapcsolatos jogkövetkezmények szabályozására, és különösen a hatóságokat terhelő olyan kötelezettség előírására, amely alapján azok kötelesek elfogadni az euróbankjegyeket a közjogi pénzfizetési kötelezettségek teljesítésére.

25. A kérdést előterjesztő bíróság egyrészt megjegyzi, hogy az említett kötelezettség nem érinti az árstabilitás fenntartására vonatkozó célt, és nem áll fenn közvetlen kapcsolat az e cél eléréséhez szükséges, az elsődleges jogban felsorolt eszközökkel sem. Különösen nem korlátozza vagy módosítja az említett kötelezettség az Európai Központi Bank és a nemzeti központi bankok részére az EUMSZ 128. cikk (1) bekezdésében biztosított, euróbankjegyek kibocsátásához való jogot. Másrészt a kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint ugyanakkor a Bíróság ítélkezési gyakorlata teret enged annak a feltételezésnek, hogy azokat a rendelkezéseket, amelyek célja az euróbankjegyek törvényes fizetőeszközként történő elfogadásának, és ezáltal a pénzforgalom működőképességének biztosítása, a monetáris politika körébe kell sorolni. Különösen nem tűnik kizártnak, hogy az euróbankjegyek törvényes fizetőeszköz minőségét szabályozó jogi aktus – mint az euró közös pénzként történő alkalmazásához szükséges intézkedés – alapozható az EUMSZ 133. cikkre, és ennélfogva az Unió kizárólagos hatásköréből kell kiindulni.

26. Másodszor, a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy nem tartalmaz-e maga az uniós jog arra vonatkozó tilalmat a tagállami hatóságok számára, hogy elutasítsák a közhatalom által kirótt fizetési kötelezettség euróbankjegyekkel történő teljesítését. Ha ez lenne a helyzet, akkor a Hessischer Rundfunk fizetési szabályzata 10. cikkének (2) bekezdése mint magasabb szintű jogforrással ellentétes rendelkezés – függetlenül attól, hogy a BBankG 14. §-a (1) bekezdésének második mondata összeegyeztethető-e az uniós joggal – mindenképpen jogellenes lenne, következésképpen a kérdést előterjesztő bírósághoz benyújtott kérelmeknek helyt kellene adni.

27. A kérdést előterjesztő bíróság rámutat, hogy a törvényes fizetőeszköznek az EUMSZ 128. cikk (1) bekezdésének harmadik mondatában, a KBER és az EKB alapokmánya 16. cikke első bekezdésének harmadik mondatában, valamint a 974/98 rendelet 10. cikkének második mondatában szabályozott fogalmából nem vezethető le egyértelműen az euróban denominált bankjegyek elfogadására vonatkozó kötelezettség. E fogalmat sem az elsődleges, sem a másodlagos uniós jog nem határozza meg. A hivatkozott rendelet (19) preambulumbekezdése csupán arra utal, hogy az uniós jogalkotó álláspontja szerint az esetleges készpénzfizetési korlátozások önmagukban nem érintik az eurókészpénz törvényes fizetőeszköz minőségét. A kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint az sem világos, hogy milyen jelentőséget kell tulajdonítani ebben az összefüggésben a 2010/191 ajánlásnak. Bár a hivatkozott ajánlás tartalmazza a „törvényes fizetőeszközi minőség általános meghatározását”, azonban az EUMSZ 288. cikk (5) bekezdése alapján az uniós intézmények ajánlásai nem kötelezőek.

28. Harmadszor, még ha az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre válaszolva a Bíróság arra az álláspontra jutna is, hogy az Uniónak a monetáris politika területén fennálló kizárólagos hatásköre miatt a német jogalkotó nem volt jogosult a BBankG 14. §-a (1) bekezdésének második mondatához hasonló szabály elfogadására, a kérdést előterjesztő bíróság felteszi a kérdést, hogy nem

kell-e a hivatkozott rendelkezés alkalmazását eleve annyiban és addig korlátozni, amennyiben és ameddig az Unió a kizárólagos hatáskörét nem gyakorolta. A kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint ugyanis a rendelkezésre álló ítélkezési gyakorlatból nem állapítható meg teljes bizonyossággal, hogy valamely nemzeti jogi aktus alkalmazásától el kell-e tekinteni akkor, ha az említett jogi aktust az Unió jogalkotási tevékenysége hiányában, az adott területen az Unió kizárólagos hatásköre korlátozó hatásának megsértésével fogadták el.

29. E körülmények között a kérdést előterjesztő bíróság úgy határozott, hogy az eljárásokat felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1. Ellentétes-e az Uniónak az EUMSZ 3. cikk (1) bekezdésének c) pontjával összefüggésben értelmezett EUMSZ 2. cikk (1) bekezdése alapján a monetáris politika területén azon tagállamok tekintetében fennálló kizárólagos hatáskörével, amelyek pénzneme az euró, e tagállamok egyikének olyan jogi aktusa, amely euróbankjegyek elfogadását írja elő a tagállam hatóságai számára a közhatalom által kirótt pénzfizetési kötelezettség teljesítése során?

2. Tartalmaz-e az euróban denominált bankjegyeknek az EUMSZ 128. cikk (1) bekezdésének harmadik mondatában, a Központi Bankok Európai Rendszere és az Európai Központi Bank alapokmányáról szóló (4.) jegyzőkönyv 16. cikke (1) bekezdésének harmadik mondatában, valamint az euró bevezetéséről szóló, 1998. május 3-i 974/98/EK tanácsi rendelet 10. cikkének második mondatában meghatározott törvényes fizetőeszközi minősége arra vonatkozó tilalmat a tagállami hatóságok számára, hogy a közhatalom által kirótt pénzfizetési kötelezettség ilyen bankjegyekkel történő teljesítését elutasítsák, vagy az uniós jog teret enged olyan rendelkezéseknek, amelyek kizárják az euróbankjegyekkel történő fizetést a közhatalom által kirótt bizonyos pénzfizetési kötelezettség teljesítése tekintetében?

3. Az 1. kérdésre adandó igenlő válasz és a 2. kérdésre adandó nemleges válasz esetén:

Alkalmazható-e az Unió monetáris politika területén fennálló kizárólagos hatáskörébe tartozó területen olyan tagállam által elfogadott jogi aktus, amelynek a pénzneme az euró, amennyiben és ameddig az Unió nem gyakorolta a hatáskörét?”

III. Jogi elemzés

A. Előzetes megjegyzések

30. Amint arra a bevezetésben rámutattam, a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem egyrészt kényes kérdéseket vet fel az Uniónak a monetáris politikára vonatkozó kizárólagos hatáskörének terjedelmével, és így az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztással, valamint az őket illető hatáskörök gyakorlásának módjával kapcsolatban. A kérelem különösen azt a kényes kérdést veti fel, hogy az eurózóna tagállamainak van-e lehetőségük – és ha igen, milyen esetleges korlátok mellett – arra, hogy a készpénzhasználatot korlátozó intézkedéseket fogadjanak el. Másrészt a jelen ügy ezenkívül olyan összetett és meghatározatlan monetáris jogi fogalmak értelmezésére is irányul, amelyekről a Bíróságnak még nem volt alkalma határozni.

31. Ebben az összefüggésben a kérdést előterjesztő bíróság által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések megválaszolásához célszerűnek tartom előzetesen tisztázni egyes alapvető fogalmak terjedelmét. Az elemzést ezért néhány, az Unió kizárólagos hatásköreire vonatkozó megjegyzéssel kezdem, figyelemmel a hatásköröknek a Lisszaboni Szerződés által meghatározott kategorizálására (B. szakasz). Ezt követően foglalkozom az Unió számára a monetáris politika területén biztosított kizárólagos hatáskör terjedelmével, megvizsgálva különösen azt, hogy annak van-e vagy nincs a monetáris jogra vonatkozó jogalkotói vetülete *(lex monetae*; C. szakasz). Ezt követően elemzem a

„törvényes fizetőeszköz” uniós jogi fogalmának terjedelmét, és különösen a bankjegyek és érmék törvényes fizetőeszköz minőségének terjedelmét; ebben az összefüggésben vizsgálom a készpénzhasználatot korlátozó szabályozások elfogadásának lehetőségét, és e lehetőség korlátait (D. szakasz). Végül az említett vizsgálódások alapján fogok válaszolni a kérdést előterjesztő bíróság által előzetes döntéshozatalra a Bíróság elé terjesztett kérdésekre (E. szakasz).

B. Az Unió kizárólagos hatáskörei

32. Mint ismert, az Unió hatásköri rendszerében az egyértelműség biztosítása érdekében [9] a Lisszaboni Szerződés vezetett be először az elsődleges jogba, pontosabban az EUMSZ elején [10] az Unióra ruházott hatáskörök különböző csoportjaira vonatkozó szabályozást (EUMSZ 2. cikk), valamint azon területek pontos felsorolását, amelyek tekintetében az Unióra hatáskört ruháztak (EUMSZ 3–6. cikk).

33. Az EUMSZ-nek a hatáskörök megosztására vonatkozó, a Bíróság korábbi ítélkezési gyakorlatát tükröző és nagyrészt kodifikáló kezdő rendelkezései az Unió és az azt alkotó tagállamok közötti hatáskörmegosztásra vonatkozó alkotmányos kérdésre irányulnak, amely megosztás az EUSZ 5. cikk (1) és (2) bekezdésében (valamint az EUSZ 4. cikk (1) bekezdésében) kimondott hatáskör-átruházás elvén alapul, és a hivatkozott rendelkezéseket az említett elvre figyelemmel kell értelmezni. Az elérni kívánt cél az egyrészt az Európai Unió, másrészt pedig az azt alkotó, még szuverén tagállamok hatáskörének az elsődleges jog szintjén történő meghatározása, annak biztosítása érdekében, hogy közöttük egyensúly álljon fenn. [11]

34. Az EUMSZ kezdő rendelkezései ennek érdekében a tagállamok hatásköreivel fennálló kapcsolatuk alapján osztják fel az Unió hatásköreit (az EUMSZ 2. cikk (1) bekezdésében és az EUMSZ 3. cikkben említett) „kizárólagos hatáskörökre” és „nem kizárólagos hatáskörökre”, amelyek pontosabban (az EUMSZ 2. cikk (2) bekezdésében és az EUMSZ 4. cikkben említett) megosztott hatáskörökből, valamint (az EUMSZ 2. cikk (5) bekezdésében és az EUMSZ 6. cikkben említett) támogató, összehangoló vagy kiegészítő hatáskörökből állnak. [12]

35. Az EUMSZ 2. cikk (6) bekezdéséből továbbá kitűnik, hogy az Unióra ruházott – kizárólagos és nem kizárólagos – hatáskörök terjedelmét és gyakorlásának részletes szabályait a Szerződésekben foglalt, az egyes területekre vonatkozó külön rendelkezések állapítják meg.

36. Kifejezetten a *kizárólagos hatásköröket* illetően az EUMSZ 2. cikk (1) bekezdéséből kitűnik, hogy ha egy meghatározott területen a Szerződések kizárólagos hatáskört ruháznak az Unióra, e területen kizárólag az Unió alkothat és fogadhat el kötelező erejű jogi aktust, a tagállamok pedig csak annyiban, amennyiben őket az Unió erre felhatalmazza, vagy ha annak célja az Unió által elfogadott jogi aktusok végrehajtása.

37. Ezzel szemben, a *nem kizárólagos hatásköröket* illetően az EUMSZ 2. cikk (2) bekezdéséből kitűnik, hogy ha egy meghatározott területen a Szerződések a tagállamokkal megosztott hatáskört ruháznak az Unióra, e területen mind az Unió, mind pedig a tagállamok alkothatnak és elfogadhatnak kötelező erejű jogi aktusokat, azonban egyrészt a tagállamok e hatáskörüket csak olyan mértékben gyakorolhatják, amilyen mértékben az Unió hatáskörét nem gyakorolta, másrészt pedig a tagállamok

9 Az „Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás egyértelművé tételére, egyszerűsítésére és pontosítására” vonatkozó követelményt már a 2001. december 14-én és 15-én megtartott laekeni Európai Tanács elnökségi következtetéseihez csatolt, az Európai Unió jövőjéről szóló Laekeni Nyilatkozat (SN 300/1/01, Rev. 1. sz.; lásd a nyilatkozat 4. oldalát), és még korábban, hasonló értelemben a Nizzai Szerződés 23. sz. nyilatkozatával (HL 2001. C 80/1) is kiemelte.

10 Az Első Rész („Alapelvek”) I. Címe („Az Unió hatásköreinek típusai és területei”).

11 Lásd e tekintetben: Sharpston főtanácsnok 2/15 [Szingapúrral kötött szabadkereskedelmi megállapodás] véleményre vonatkozó indítványát (EU:C:2016:992, különösen az 55. és 57. pont).

12 E hatáskörökhöz társul az EUMSZ 2. cikk (3) bekezdésében és az EUMSZ 5. cikkben szabályozott, a tagállamok gazdaság- és foglalkoztatáspolitikájának összehangolására vonatkozó szabályok meghatározására irányuló hatáskör, valamint az EUMSZ 2. cikk (4) bekezdésében és az EUSZ V. címében szabályozott, a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó hatáskör.

csak olyan mértékben gyakorolhatják újra a hatáskörüket, amilyen mértékben az Unió úgy határozott, hogy lemond hatáskörének gyakorlásáról. Ami a kiegészítő hatásköröket illeti, az EUMSZ 2. cikk (5) bekezdése alapján, ha az Unió támogató, összehangoló vagy kiegészítő hatáskörrel rendelkezik bizonyos területeken, e hatásköre révén nem vonhatja el a tagállamok e területeken meglévő hatásköreit.

38. Az Unió hatásköreinek a Lisszaboni Szerződés által kodifikált, fent említett szabályozásából kitűnik, hogy a nem kizárólagos hatáskörök átruházásával ellentétben, ha valamely hatáskört kizárólagosként ruháznak az Unióra, akkor a tagállamok *azonnal és visszafordíthatatlanul* elveszítenek az Unióra ruházott hatáskörrel kapcsolatos minden jogot. Az Unió kizárólagos hatáskörrel történő felruházása minden hatáskört elvon a tagállamoktól a szóban forgó területen, és így az e területen hozott minden szabályozási intézkedés eleve ellentétes a Szerződésekkel.

39. A tagállamok hatáskörvesztése *azonnal* megvalósul abban az értelemben, hogy a megosztott hatáskörök átruházásának esetével ellentétben [13] az Unióra ruházott kizárólagos hatáskör területén a tagállamok jogainak elvesztése szempontjából nincs jelentősége annak, hogy az Unió gyakorolta-e, vagy sem, a hatáskörét.

40. Az említett hatáskörvesztés *visszafordíthatatlan*, abban az értelemben, hogy kizárólag a Szerződések formális módosítása változtathatja meg az Unióra ruházott hatáskör kizárólagos jellegét, visszaállítva a tagállamok hatáskörét az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó valamely területen.

41. A nemzeti hatáskörvesztés azonnalisága és visszafordíthatatlansága az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó területeken egyébként szervesen kapcsolódik az Unióra történő hatáskör-átruházás kizárólagos jellegének a Bíróság által elismert rendeltetéséhez, amely lehetővé teszi, hogy a szóban forgó területen a tagállamok egyoldalú fellépését az Unió egészére vonatkozó egységes elveken alapuló közös fellépés váltsa fel az egész Unió érdekének védelmére, az egyes tagállamok érdekeit pedig az említett általános érdek keretei között kell összhangba hozni. [14]

42. Az Unióra ruházott hatáskör alkotmányosan kizárólagos jellege alóli kivételeknek magából az elsődleges jogból kell eredniük. Ebben az értelemben az EUMSZ 2. cikk (1) bekezdésének második mondata alapján a tagállamok csak két esetben alkothatnak és fogadhatnak el kötelező erejű jogi aktusokat az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó területen: ha azokra az Unió felhatalmazást adott, vagy ha céljuk az Unió jogi aktusainak végrehajtása.

43. Ami az Unió azon lehetőségét illeti, hogy felhatalmazza a tagállamokat, hogy az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó területen normatív aktusokat fogadjanak el, az EUMSZ 2. cikk (1) bekezdése nem határozza meg sem a felhatalmazás szabályait, sem annak terjedelmét. A Bíróságnak a Lisszaboni Szerződés elfogadása előtti ítélkezési gyakorlatából egyébként kiderül, hogy az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó területen tagállami normatív aktusok csak az Unió által adott „különös”

13 Ahogy ugyanis az EUMSZ 2. cikk (2) bekezdésének a 37. pontban hivatkozott második és harmadik mondatából kitűnik, ebben az esetben a tagállamok a szóban forgó hatáskör területén *közvetve* veszítik el jogaikat, azaz csak pontosan olyan mértékben, amilyen mértékben az Unió kifejezetten vagy implicite gyakorolta a rá ruházott hatáskört. A hivatkozott (2) bekezdés utolsó mondatából továbbá kitűnik, hogy ez a hatáskörvesztés *visszafordítható*. Lásd e tekintetben: Sharpston főtanácsnok 2/15 [Szingapúrral kötött szabadkereskedelmi megállapodás] véleményre vonatkozó indítványát (EU:C:2016:992, 59. pont).

14 Lásd e tekintetben: 1975. november 11-i 1/75 [OECD-megállapodás – A helyi kiadásokra vonatkozó előírások] vélemény (EU:C:1975:145, 1363. és 1364. o.).

felhatalmazás alapján engedhetőek meg.[15] A fent hivatkozott hatáskörök alkotmányos kialakításával való összeegyeztethetőség érdekében az említett felhatalmazás csak korlátozott jellegű lehet, és nem vezethet az Unió és a tagállamok közötti, az említett kialakításból eredő hatáskörelosztás állandó módosításához.[16]

44. Meg kell még jegyezni e tekintetben, hogy az Unió kizárólagos hatásköreire vonatkozó szabályozásnak megfelelően az Unió tétlensége valamely kizárólagos hatáskör területén semmiképpen nem eredményezi a tagállamok hatáskörének és a szóban forgó területen az egyoldalú intézkedés jogának visszaállítását.[17] Még ha az uniós jogalkotó nem is tesz megfelelő lépéseket valamely kizárólagos hatáskör területén és egyébként szükségessé válik intézkedések elfogadása, akkor is mindenképpen különös felhatalmazásra van szükség ahhoz, hogy valamely tagállam – amely immár csak a közös érdek képviselőjeként járhat el – akár csak előzetes és ideiglenes intézkedéseket fogadhasson el valamely az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó területen.[18]

45. Jóllehet a Lisszaboni Szerződés által bevezetett rendszer a hatáskörök pontos csoportosításával jár, a gyakorlatban nem egyszerű pontosan meghúzni az Unió hatáskörei és a tagállamoknál maradt hatáskörök közötti éles határokat, különösen olyan helyzetekben, amikor az említett hatáskörök között vannak átfedések. E megfontolások különösen relevánsnak tűnnek – ahogy az egyébként a Bíróság ítélkezési gyakorlatából is kitűnik – a gazdasági és monetáris unió terén,[19] amelyet – amint azt már volt alkalmam megjegyezni – sajátos intézményi egyensúly jellemez.[20]

46. Egyebekben, ahogy az a szövetségi jogrendszerek tanulmányozói számára ismert, a többszintű kormányzati rendszerekben gyakori a különböző kormányzati szintekre ruházott hatáskörök gyakorlása során elkövetett hatáskörtúllépés, vagy a hatáskörök közötti átfedés, még akkor is, ha az úgynevezett „duális föderalizmus” elvei alapján tiszta megkülönböztetés és elválasztás érvényesül a szövetségi állam és az egyéb állami egységek hatáskörei között, az említett hatásköröket részletes elemzéssel elhatároló alkotmányos felsorolások révén.

47. Az uniós jogrendben az ilyen helyzetekben a fő probléma az Unió (kizárólagos) hatásköre és a tagállamoknál maradt hatáskörök gyakorlása közötti összhang megtalálása. Ezekben az esetekben két különböző követelményt kell mérlegelni: egyrészt az annak elkerülésére irányuló követelményt, hogy az uniós jog a tagállami hatáskörgyakorlás révén a hatékonyságát veszélyeztető beavatkozást szenvedjen el, másrészt pedig az annak biztosítására irányuló követelményt, hogy a tagállamok rendelkeznek bizonyos mérlegelési mozgástérrel az Unióra ruházott hatáskörökön kívüli tényállások szabályozásában.

15 Lásd ebben az értelemben: 1976. december 15-i Donckerwolcke és Schou ítélet (41/76, EU:C:1976:182, 32. pont); 1995. október 17-i Werner ítéletet (C-70/94, EU:C:1995:328, 12. pont); Leifer és társai ítélet (C-83/94, EU:C:1995:329, 12. pont).

16 Példaként az Unió által az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó területen (az EUMSZ 3. cikk (1) bekezdésének d) pontja alapján az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó területen, a tengeri biológiai erőforrások közös halászati politika keretében történő megőrzése területén) a tagállamoknak adott felhatalmazásra lásd a közös halászati politikáról, az 1954/2003/EK és az 1224/2009/EK tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 2371/2002/EK és a 639/2004/EK tanácsi rendelet és a 2004/585/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 11-i 1380/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2013. L 354., 22. o.; helyesbítés: HL 2016. L 357., 17. o.) 5. cikkének (2) bekezdését.

17 Lásd e tekintetben: 1981. május 5-i Bizottság kontra Egyesült Királyság ítélet (804/79, EU:C:1981:93, 20. pont).

18 Lásd e tekintetben: 1981. május 5-i Bizottság kontra Egyesült Királyság ítélet (804/79, EU:C:1981:93, 30. pont). Egyértelmű, hogy abban az esetben, ha valamely kizárólagos hatáskörbe tartozó területen intézkedést kell elfogadni, az uniós jogalkotó esetleges tétlensége problémát okozhat az intézkedés elfogadására hatáskörrel rendelkező más hatóság hiányában. Ezért valamely uniós hatáskör kizárólagos jellegének az Unió célkitűzéseinek eléréséhez szükséges mértékre kell korlátozódnia.

19 A gazdasági és monetáris unióval összefüggésben ugyanis a Bíróság több alkalommal megállapította, hogy az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó monetáris politikai intézkedések olyan közvetett hatásokat válthatnak ki, amelyekre a tagállam hatáskörben maradt gazdaságpolitika keretében is törekedhetnek, és fordítva (lásd: 2012. november 27-i Pringle ítélet, C-370/12, EU:C:2012:756, 56. pont; 2015. június 16-i Gauweiler és társai ítélet, C-62/14, EU:C:2015:400, 52. pont; 2018. december 11-i Weiss és társai ítélet, C-493/17, EU:C:2015:400, 60–67. pont).

20 Lásd a Tanács kontra K. Chrysostomides & Co. és társai és a K. Chrysostomides & Co. és társai kontra Tanács és társai ügyben (C-597/18 P, C-98/18 P, C-603/18 P és C-604/18 P, EU:C:2020:390) nemrég ismertetett indítványom 44. pontját. E tekintetben lásd még a jelen indítvány fenti 151. pontját.

48. E mérlegelés – minden esetben a Szerződések és az egyes érdekeltek szerepének tiszteletben tartása mellett – különbözőképpen végezhető el a tagállami hatáskörgyakorlással érintett uniós jog által szabályozott jogi helyzetek jellege és fajtája alapján. Ezt a mérlegelést ugyanakkor a Bíróság ítélkezési gyakorlatában megfogalmazott azon elvnek kell vezérelnie, amely szerint „bár az uniós jog nem korlátozza a tagállamok […] hatásköreit, az említett hatáskörök gyakorlása során a tagállamok kötelesek tiszteletben tartani az uniós jogot”. [21]

C. Az Unió hatáskörének terjedelme a monetáris politika tekintetében

49. A kérdést előterjesztő bíróság által előzetes döntéshozatalra a Bíróság elé terjesztett kérdésekhez – különösen az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első és második kérdéshez – tisztázni szükséges az Uniónak a monetáris politika területén fennálló kizárólagos hatáskörének terjedelmét. Az említett kérdésekhez különösen annak meghatározása szükséges, hogy az Uniónak a monetáris politika tekintetében fennálló kizárólagos hatásköre kiterjed-e – és ha igen, milyen keretek között – az euróra vonatkozó monetáris jogi rendelkezések elfogadására oly módon, hogy a fenti 37–44. pontban említett elvek alkalmazásával e területen ki kell zárni a tagállamok minden szabályozási jellegű beavatkozását, kivéve ha azokra az Unió különös felhatalmazást adott.

50. E tekintetben mindenekelőtt meg kell jegyezni, hogy az EUMSZ 3. cikk (1) bekezdésének c) pontja alapján az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a monetáris politika területén azon tagállamok tekintetében, amelyek pénzneme az euró. [22]

51. A monetáris politika tekintetében az Unióra ruházott hatáskörök az EUSZ 3. cikk (4) bekezdése alapján létrehozott gazdasági és monetáris unió keretébe illeszkednek, amelynek pénzneme az euró.

52. E hatásköröket az EUMSZ harmadik részének a gazdaság- és monetáris politikára vonatkozó VIII. címe (EUMSZ 119–144. cikk), és konkrétabban e címnek a kifejezetten a monetáris politikára vonatkozó 2. fejezete (EUMSZ 127–133. cikk) ismeri el.

53. E tekintetben meg kell jegyezni, hogy a Bíróságnak már volt alkalma megállapítani, hogy az EUM-Szerződés nem tartalmazza a monetáris politika pontos meghatározását, viszont meghatározza a monetáris politika célkitűzéseit és e politika végrehajtása érdekében a KBER rendelkezésére álló eszközöket. [23]

54. Ahogy azt a Bíróság megjegyezte, az EUMSZ 282. cikkének (1) bekezdése alapján az Unió monetáris politikájának irányítására az EKB és azon tagállamok központi bankjai rendelkeznek hatáskörrel, amelyek pénzneme az euró, és amelyek az eurórendszert alkotják. Az EUMSZ 282. cikk (4) bekezdése alapján az EKB az EUMSZ 127–133. és EUMSZ 138. cikkel, valamint a KBER és az EKB alapokmányában megállapított feltételekkel összhangban elfogadja a feladatai végrehajtásához szükséges intézkedéseket. [24]

21 E tekintetben lásd többek között: 2010. április 13-i Bressol és társai ítéletet (C-73/08, EU:C:2010:181, 28. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); 2018. június 5-i Coman és társai ítélet (C-673/16, EU:C:2018:385, 37. és 38. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); 2018. június 26-i MB ítélet (C-451/16, EU:C:2018:492, 29. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

22 2012. november 27-i Pringle ítélet (C-370/12, EU:C:2012:756, 50. pont); 2015. június 16-i Gauweiler és társai ítélet (C-62/14, EU:C:2015:400, 35. pont).

23 2012. november 27-i Pringle ítélet (C-370/12, EU:C:2012:756, 53. pont); 2015. június 16-i Gauweiler és társai ítélet (C-62/14, EU:C:2015:400, 42. pont); 2018. december 11-i Weiss és társai ítélet (C-493/17, EU:C:2018:1000, 50. pont).

24 2012. november 27-i Pringle ítélet (C-370/12, EU:C:2012:756, 49. pont); 2015. június 16-i Gauweiler és társai ítélet (C-62/14, EU:C:2015:400, 36. pont); 2018. december 11-i Weiss és társai ítélet (C-493/17, EU:C:2018:1000, 48. pont).

55. A Bíróság ezenkívül megállapította, hogy annak meghatározása érdekében, hogy valamely intézkedés a monetáris politika területére tartozik-e, elsősorban ezen intézkedés célkitűzéseit kell alapul venni, és az ezen intézkedés által e célok elérése érdekében felhasznált eszközök is relevánsak. [25]

56. Ebben az összefüggésben kell tisztázni az Unió kizárólagos hatáskörének terjedelmét a monetáris politika területén.

57. E tekintetben úgy vélem, hogy a Szerződések vonatkozó rendelkezéseinek szó szerinti, rendszertani és teleologikus elemzéséből az következik, hogy az EUMSZ 3. cikk (1) bekezdésének c) pontja alapján azon tagállamok tekintetében, amelyek pénzneme az euró, az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó monetáris politika (németül *Währungspolitik)* fogalmát úgy kell értelmezni, hogy az nem korlátozódik az EUMSZ 127. cikk (2) bekezdésének első francia bekezdése szerinti, operatív értelemben vett monetáris politika meghatározására és végrehajtására („szűk értelemben" vett monetáris politika, németül *Geldpolitik*). Az említett fogalmat ehelyett tágan kell értelmezni, abban az értelemben, hogy az magában foglalja a közös valutára vonatkozó normatív vetületet is, amelybe a monetáris jog rendelkezései is tartoznak. [26]

58. E tekintetben először is figyelembe kell venni az EUMSZ gazdaság- és monetáris politikára vonatkozó VIII. címének nyitó rendelkezését, a 119. cikket, amelynek ebben a minőségében fontos rendszertani feladata van. E rendelkezés szerkezetéből levezethető, hogy míg az (1) bekezdés általános jelleggel rögzíti a tagállamok és az Unió (1. fejezetben ismertetett) gazdaságpolitikai tevékenységével kapcsolatban követendő szempontokat, a (2) bekezdés a tagállamoknak és az Uniónak a 2. fejezetben kifejtett monetáris politika *(Währungspolitik)* terén folytatott tevékenységére vonatkozik.

59. Az EUMSZ 119. cikk (2) bekezdése alapján a tagállamok és az Unió tevékenysége magában foglalja egy közös pénz, az euró bevezetését, valamint egy egységes monetáris és árfolyam-politika meghatározását és megvalósítását. [27] A hivatkozott rendelkezésből tehát kiderül, hogy a fent említett tevékenységnek három eleme van: egy közös pénz (euró), egy egységes monetáris politika (operatív értelemben véve, mint *Geldpolitik)* meghatározása és megvalósítása, valamint egy egységes árfolyam-politika meghatározása és megvalósítása.

60. Álláspontom szerint a hivatkozott rendelkezésből az következik, hogy az Uniónak a monetáris politikára vonatkozó, az említett VIII. cím 2. fejezetében szereplő hatásköreit nem lehet szűken úgy értelmezni, hogy azok kizárólag az operatív értelemben vett monetáris politika *(Geldpolitik)* meghatározására és megvalósítására korlátozódnak, hanem magukban foglalják a közös pénzre, vagyis az euróra (és az árfolyam-politikára) vonatkozó kizárólagos hatáskört is. Ezenkívül az EUMSZ 119. cikk (2) bekezdésében szereplő, az egységes valutára való hivatkozás azt feltételezi, hogy az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik, amelynek ezen egységesség biztosítása érdekében magában kell foglalnia az e pénznem szabályozó vonatkozásainak szabályozására vonatkozó hatáskört, és így magában kell foglalnia a monetáris jogot is.

61. Ezt az értelmezést egyébként megerősítik a VIII. cím monetáris politikára vonatkozó 2. fejezetében szereplő rendelkezések, amelyek figyelembevétele mellett kell meghatározni az EUMSZ 2. cikk (6) bekezdése alapján az Unió monetáris politikára *(Währungspolitik)* vonatkozó kizárólagos hatáskörének terjedelmét.

25 2012. november 27-i Pringl ítélet (C-370/12, EU:C:2012:756, 53. és 55. pont); 2015. június 16-i Gauweiler és társai ítélet (C-62/14, EU:C:2015:400, 46. pont); 2018. december 11-i Weiss és társai ítélet (C-493/17, EU:C:2018:1000, 53. pont).

26 Azt, hogy a Szerződésekben két különböző, ugyanarra a monetáris politika kifejezésre (angolul „monetary policy", franciául „politique monétaire") visszavezethető fogalom létezik, az egyik a „tág értelemben vett", amely magában foglalja a „szűk értelemben vett" másikat, megerősíti az a tény, hogy a német nyelvi változat az említett két fogalmat eltérő kifejezésekkel, a „Währungspolitik", illetve a „Geldpolitik" kifejezésekkel jelöli.

27 2012. november 27-i Pringle ítélet (C-370/12, EU:C:2012:756, 48. pont); 2015. június 16-i Gauweiler és társai ítélet (C-62/14, EU:C:2015:400, 34. pont); 2018. december 11-i Weiss és társai ítélet (C-493/17, EU:C:2018:1000, 46. pont).

62. E fejezet ugyanis magában foglalja egyrészt az EUMSZ 128. cikket, amelynek (1) bekezdése az euróbankjegyek Unión belüli kibocsátására, valamint azok törvényes fizetőeszköz minőségére, (2) bekezdése pedig a pénzérmék kibocsátására vonatkozik.

63. A hivatkozott fejezet másrészt magában foglalja az EUMSZ 133. cikket, amely kifejezetten felhatalmazza az uniós jogalkotót arra, hogy meghatározza az euró közös pénzként való alkalmazásához szükséges jogalkotási intézkedéseket.[28]

64. Az, hogy a hivatkozott rendelkezések az említett fejezetben vannak, és hogy az ott előírt hatáskörök az Unióra a monetáris politika tekintetében ruházott kizárólagos hatáskörbe tartoznak, egyébiránt szükséges a közös pénz, az euró egységes jellegének biztosítása érdekében

65. Az euróbankjegyek kibocsátására és kibocsátásának engedélyezésére, valamint az euróérmék kibocsátásának szabályozására vonatkozó hatáskör, a törvényes fizetőeszközi minőség meghatározására vonatkozó hatáskör, és a szóban forgó pénz alkalmazásához szükséges intézkedések meghozatalára vonatkozó hatáskör alapozza meg ugyanis a pénz, az euró egységes jellegét, ezenkívül e hatáskörök az egységes monetáris politika irányításának egyik előfeltételét is jelentik.

66. Ha az Unió az említett témákban nem rendelkezne kizárólagos hatáskörrel, az azzal a következménnyel járna, hogy az eurózóna minden egyes tagállama eltérő megközelítést alkalmazhatna a közös pénz tekintetében, ami nyilvánvalóan megkérdőjelezhetné az euró mint a gazdasági és monetáris unió pénzének egységességét, veszélyeztetve a KBER által irányított operatív monetáris politika és az e célból elfogadott intézkedések hatékonyságát is.

67. A fenti 41. pontban kifejtetteknek megfelelően a közös pénz említett szempontjaira vonatkozóan az Unióra ruházott kizárólagos hatáskörök azt a követelményt tükrözik, amely szerint a gazdasági és monetáris unió és az euró mint közös pénz általános érdekének védelme céljából egységes elveket kell megállapítani valamennyi olyan tagállam tekintetében, amelyek pénzneme az euró. Az eurózóna tagállamai közötti közös pénz létrehozása és megfelelő működése megköveteli, hogy a tagállamok az Unió által létrehozott gazdasági és monetáris unió keretében teljes, hiánytalan és kizárólagos módon ruházzák át az Unióra monetáris szuverenitásukat.

68. Ezért azt kell megállapítani, hogy az Uniónak az EUMSZ 3. cikk (1) bekezdésének c) pontja szerinti kizárólagos hatáskörébe tartozik a közös pénz, az euró létrehozásához és megfelelő működéséhez szükséges valamennyi hatáskör és jogosultság.

69. Ami konkrétabban a törvényes fizetőeszköz minőséget illeti, amint az a következő szakaszban részletesebben is bemutatásra kerül, az a közös pénz eurózónán belüli hivatalos jellegét tükrözi, kizárva, hogy más pénznemek élvezhessék ezt a státuszt A törvényes fizetőeszköz meghatározása és szabályozása tehát alapvető eleme az euró mint az eurózóna tagállamainak pénzneme egységes jellege biztosításának. Nem véletlen ugyanis, hogy a törvényes fizetőeszköz, amely közjogi, pontosabban monetáris jogi[29] fogalomnak minősül, az elsődleges uniós jog szintjén, az EUMSZ 128. cikk (1) bekezdésének harmadik mondatában került említésre, amelynek értelmezésére rövidesen kitérek.

28 E rendelkezés alapján több szabályozást fogadtak el, köztük az euróérmék hitelesítéséről és a pénzforgalom céljára alkalmatlan euróérmék kezeléséről szóló, 2010. december 15-i 1210/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletet (HL 2010. L 339., 1. o.); az euróérmék kibocsátásáról szóló, 2012. július 4-i 651/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletet (HL 2012. L 201., 135. o.); az euró pénzhamisítás elleni védelmét szolgáló csere-, segítségnyújtási és képzési program (a „Periklész 2020 program”) létrehozásáról, valamint a 2001/923/EK, a 2001/924/EK, a 2006/75/EK, a 2006/76/EK, a 2006/849/EK és a 2006/850/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. március 11-i 331/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2014. L 103., 1. o.).

29 Lásd e tekintetben az euróövezet pénzügyminisztériumainak és nemzeti központi bankjainak képviselői által készített, a 2010/191/EU (Report of the Euro Legal TENDER Expert Group [ELTEG] on the definition, scope and effects of legal tender of euro bank notes and coins) ajánlás (4) preambulumbekezdésében említett jelentést, különösen a 2.1.1. pont a) alpontját, a 3. oldalon.

70. A fenti megfontolásokra tekintettel úgy vélem, arra a következtetésre kell jutni, hogy meg kell állapítani, hogy az Uniónak az EUMSZ 3. cikk (1) bekezdésének c) pontja szerinti, az azon tagállamok tekintetében a monetáris politikára irányuló kizárólagos hatáskörét, amelyek pénzneme az euró, úgy kell értelmezni, hogy az magában foglalja a közös pénz, az euró létrehozásához és megfelelő működéséhez szükséges valamennyi hatáskört és jogosultságot, beleértve az említett közös pénzre vonatkozó normatív vetületet is, amely magában foglalja a közös pénz helyzetének és törvényes fizetőeszköz jellegének meghatározását és szabályozását.

71. Összhangban azzal, amit a fenti 45–48. pontban megjegyeztem, a szóban forgó hatáskör Unió általi gyakorlásának szükségképpen figyelembe kell vennie a megfelelő egyensúly megteremtésének szükségességét a tagállamoknál maradt hatáskörök tagállamok általi gyakorlásával, amelyek között ezen a területen a kötelezettségek teljesítése vonatkozásában fennálló polgári jogi, a hatóságok szervezetével és működésével kapcsolatos, valamint az adó- és büntetőjogi kérdésekkel kapcsolatos hatáskörök jelennek meg.

D. A törvényes fizetőeszköz fogalmáról

72. Miután tisztázott, hogy az Uniónak a monetáris politika tekintetében fennálló kizárólagos hatásköre a közös pénzre vonatkozó normatív vetületre is kiterjed, amely magában foglalja státuszának és a törvényes fizetőeszköz minőségnek a meghatározását és szabályozását, a kérdést előterjesztő bíróság által feltett kérdések megválaszolásához meg kell határozni a törvényes fizetőeszközt, és különösen az euróbankjegyek törvényes fizetőeszköz minőségének uniós jogi terjedelmét.

73. Ennek érdekében ugyanakkor szükségesnek tartom, hogy néhány előzetes megállapítást tegyek a közös pénzzel kapcsolatban.

1. A közös pénzre vonatkozó előzetes megfontolások

74. Amint az már megállapításra került, az EUSZ 3. cikk (4) bekezdése alapján az euró az Unió által létrehozott gazdasági és monetáris unió pénzneme. A Szerződések több rendelkezése, többek között az EUMSZ 119. cikk (2) bekezdése és az EUMSZ 133. cikk,[30] az eurót „közös pénznek” nevezi. Az EUMSZ 282. cikk (3) bekezdésének második mondata is ilyenként említi az eurót.

75. Az uniós jogalkotó – ahogy egyébként sok más, ha nem valamennyi nemzeti jogalkotó – nem határozza meg a pénz fogalmát.[31]

30 Lásd még a Szerződések preambulumát és az EUMSZ 140. cikk (3) bekezdését.

31 Már csak terminológiai szempontból is okozhat zavart a „pénz” (franciául: „monnaie”) kifejezés, mivel más nyelvekre különböző kifejezésekkel fordítható – azaz egyrészt „valuta” értelemben, azaz egy adott ország vagy monetáris unió törvényes pénznemeként (angolul „currency”, németül: „Währung” a Szerződésekben ezeket a pénz kifejezésnek megfelelő kifejezéseket használják az euró jelölésére). Másrészt a pénz kifejezés lefordítható a köznyelvben általánosabb értelemben használt „pénz” (angolul „money”, németül: „Geld”) értelemben. A pénz szó két jelentése valójában összekapcsolódik (lásd: Siekmann, H., Freitag, R. és Omlor, S., *The Euro as a legal Tender – A comparative Approach to a Uniform Concept*, [2020] 8. és 9. o.).

76. Az uniós anyagi jogban a pénz fogalmához leginkább a „pénz” pénzforgalmi szolgáltatásokról szóló 2015/2366/EU irányelvben szabályozott fogalma közelít.[32] A hivatkozott irányelv keretében a pénzforgalmi szolgáltatásokra vonatkozó harmonizált szabályozás tárgya a „pénz” átutalása, amelyre az irányelv maga nem ad pontos jogszabályi fogalommeghatározást. A hivatkozott irányelv 4. cikkének 25. pontja azonban felsorolja mindazt a „pénzt”, ami pénzforgalmi szolgáltatás tárgyát képezheti, megjelölve, hogy az „bankjegyek és pénzérmék, számlapénz, vagy a 2009/110/EK irányelv 2. cikkének 2. pontjában szereplő meghatározás szerinti elektronikus pénz” lehet.[33]

77. A közgazdaság-tudományban általában az – általánosabb, „money” vagy „Geld”[34] értelemben vett – pénz funkcionális fogalommeghatározását használják, amely az Arisztotelészig[35] visszanyúló felfogás alapján a pénz három funkcióját emeli ki, úgymint: i. elszámolási egység funkció; ii. fizetőeszköz (vagy csere) funkció; és iii. az értékmegőrző funkció.

78. Úgy tűnik, hogy az említett közgazdasági fogalommeghatározást jogi szempontból ki kell egészíteni a pénz államelméletből[36] eredő elemeivel, abban az értelemben, hogy a pénzt az állam, illetve az euró esetében a gazdasági és monetáris unió hozza létre, és nem létezhet másként, csak egy meghatározott jogrendszer részeként.

79. Történelmi szempontból a pénz természete az idők során fejlődött.[37] Manapság a modern gazdaságok, ideértve a gazdasági és monetáris uniót is, a „rendeleti pénzen” alapulnak, vagyis törvényes fizetőeszközzé nyilvánított és valamely központi bank által kibocsátott pénzen, amely azonban nem váltható át például egy meghatározott mennyiségű aranyra.[38]

80. Ahogy az egyébiránt a pénz fent hivatkozott fogalmából levezethető, a pénz – ami a gazdasági és monetáris unióban a közös pénzt, az eurót jelenti – mint olyan bankjegyekként és érmékként mind fizikai formában (azaz készpénzként), mind pedig számla- vagy elektronikus pénz formájában létezik (például egy bankszámla egyenlegében kifejezésre jutva). A pénz, tehát az eurózónában az euró, a gazdasági életben különböző formákban létezik és képezi forgalom tárgyát.

81. Persze a pénz legfontosabb formája történetileg a készpénzként megjelenő fizikai alak (bankjegyek és érmék), az állam monetáris szuverenitásának legnagyobb kifejezője. Ahogy az a közelmúltbeli adatokból kitűnik, a készpénz még mindig fontos szerepet tölt be a gazdaságban és az egész eurózónán belül. Az EKB által a közelmúltban közzétett tanulmány[39] ugyanis azt mutatja, hogy a készpénz az Unióban az európaiak napi kifizetéseinek az ügyletek számát tekintve körülbelül 79%-át, az ügyletek

32 A belső piaci pénzforgalmi szolgáltatásokról és a 2002/65/EK, a 2009/110/EK és a 2013/36/EU irányelv és a 1093/2010/EU rendelet módosításáról, valamint a 2007/64/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2015. november 25-i 2015/2366/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2015. L 337., 35. o.; helyesbítés: HL 2018. L 102., 10. o.).

33 Az elektronikuspénz-kibocsátó intézmények tevékenységének megkezdéséről, folytatásáról és prudenciális felügyeletéről, a 2005/60/EK és a 2006/48/EK irányelv módosításáról, valamint a 2000/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. szeptember 16-i 2009/110/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2009. L 267., 7. o.). Lásd különösen a 2. cikk 2. pontját.

34 Lásd a fenti 31. lábjegyzetet.

35 Lásd a Nikomakhoszi etika V. könyvének 5. szakaszát, amely a középkorban Aquinói Szent Tamás Summa Theologiae c. művében éledt újjá (II-II, 78. érv, 1.7. cikk).

36 Általában Knapp, F. G., *Staatliche Theorie des Geldes* (1905) művére vezetik vissza. Lásd azonban e tekintetben: H. Siekmann, *Restricting the use of cash in the European Monetary Union: Legal Aspects*, in: Rövenkamp, F., Bälz, M. és Hilpert, H. G., Cash in: *East Asia*, (2017), 157. és azt követő oldalak, ahol számos más jogtudományi hivatkozás található. A pénz fogalmával és a pénz különböző jogelméleteivel kapcsolatban lásd még Proctor, C., *Mann on the legal aspect of money*, 6. kiadás, (2005) 1. fejezetét.

37 Eredetileg a pénz az úgynevezett árupénz, vagyis valamely piaci értékkel rendelkező anyagból készült tárgy volt, például aranypénz; később a pénz „pénzhelyettesítővé” vált, azaz olyan bankjegyek jelentették a pénzt, amelyeket meghatározott mennyiségű aranyra vagy ezüstre lehetett váltani. E tekintetben egy gyors áttekintéshez lásd az EKB „Mi a pénz” című kisokosát (https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me-more/html/what_is_money.hu.html).

38 A rendeleti pénznek nincs saját értéke, a bankjegyekhez használt papír általában értéktelen, azonban elfogadják áruk és szolgáltatások ellenértékeként, mivel a felhasználók bíznak benne, hogy a központi bank az idő előrehaladtával stabilan tartja a pénz értékét. Ha a központi bank nem tartja magát ehhez a feladathoz, a rendeleti pénz elvesztené a csereeszközként való általános elfogadhatóságát, és értékmegőrző eszközként minden érdeklődést.

39 Lásd e tekintetben: Henk Esselink és Lola Hernández, The use of cash by households in the euro area, Occasional Paper Series de BCE, 2017. november, 201. sz. (letölthető a következő linken: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op201.en.pdf, 18. és azt követő oldalak).

értékét tekintve körülbelül 54%-át teszi ki. Ez mindenekelőtt a kis értékű kifizetésekre igaz, az elemzett készpénzügyleteknek ugyanis csak 10%-a vonatkozik 100 eurót meghaladó értékű árukra vagy szolgáltatásokra. A hivatkozott tanulmány másfelől nagyon eltérő szokásokat és preferenciákat mutat a különböző tagállamokban.

82. Bár, amint az a hivatkozott tanulmányból egyértelműen kitűnik, és ahogy azt egyébként a tárgyaláson maga az EKB is megerősítette, a készpénz továbbra is fontos szerepet tölt be az eurózónán belül a gazdaságban, és ennélfogva a készpénzmentes társadalom (cashless society) elérkezése – ellentétben azzal, ahogy azt egyesek állítják – nem tűnik – legalábbis Európában – közelinek, ez azonban nem jelenti azt, hogy a gazdaság modernizációja és még újabban a technológiai fejlődés ne hozta volna létre a pénz más, nem fizikai megjelenési formáit, amelyek idővel egyre nagyobb jelentőséghez jutottak,[40] és jelentőségük várhatóan továbbra is nőni fog.[41] A technológiai innováció az utóbbi években annyira felgyorsult és robbanásszerűvé vált, hogy képes lehet gyökeresen átalakítani a pénzügyi ágazatot, közvetlenül veszélyeztetve a (nemzeti, illetve az eurózóna esetében az uniós) monetáris szuverenitást.[42] Ebben az összefüggésben nem meglepő, hogy a világ más nagyobb gazdaságaihoz[43] hasonlóan az Unióban is egyeztetés indult a digitális pénz bevezetésének lehetőségéről *(Central Bank Digital Currency)*,[44] aminek nagyon jelentős hatása lehet mind az európai monetáris és pénzügyi rendszerre, mind az euró nemzetközi szerepére.[45]

83. Mindenesetre bármilyen legyen is a megjelenési formája (készpénzben megtestesülő fizikai vagy nem fizikai) az eurózónában a közös pénz, az euró által megtestesített pénz létezik, és minden formájában képes betölteni fent hivatkozott három funkcióját, köztük a jelen ügy szempontjából releváns fizetési eszköz funkciót.[46]

84. A fenti megfontolásokra és különösen ez utóbbi funkcióra tekintettel kell tehát vizsgálni, hogy az Unió milyen módon gyakorolta a közös pénzre vonatkozó, az előző szakaszban említett kizárólagos hatáskörét, különösen ami a törvényes fizetőeszköz meghatározását illeti.

40 2017 novemberében az eurózóna monetáris pénzügyi intézményeiben (MFI) elhelyezett betétek 17,5 ezer milliárd eurót tettek ki, szemben a forgalomban lévő körülbelül 1100 milliárd euró összegű készpénzzel (lásd e tekintetben Yves Merschnek, az EKB igazgatósági tagjának előadását, amelynek címe: Virtual or virtueles? The evolution of money in the digital age, és amely letölthető a https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2018/html/ecb.sp180208.en.html címen).

41 E tekintetben a vonatkozó sok tanulmány közül lásd a Nemzetközi Valutaalap által közzétett tanulmányt, Adrian, T. és Mancini-Griffoli, T., The rise of Digital Money, Fintech Notes, Notes 19/01, 2019. július, letölthető a https://www.imf.org/en/Publications/fintech-notes/Issues/2019/07/12/The-Rise-of-Digital-Money-47097 címen, ahol számos más hivatkozás található.

42 E tekintetben lásd például a Francia Köztársaság és a Németországi Szövetségi Köztársaság 2019. szeptember 13-i közös közleményét a Facebook által más, nem kormányzati vállalkozások és szervezetek egy csoportjával közösen indított kriptovaluta projektről, a Libráról.

43 A legfrissebb sajtóhírekből kiderül egyrészt, hogy a Kínai Népköztársaság több városban megkezdte egy digitális pénz bevezetésére irányuló kísérleti program végrehajtását *(Central Bank Digital Currency)*, amely már előrehaladott állapotban van, másrészt pedig, hogy részben az említett projekt következtében az Egyesült Államokban jelentősen felgyorsultak a digitális dollár bevezetésére vonatkozó egyeztetések (az Egyesült Államok Szenátusa 2020. július 22-én meghallgatást tartott a témában). Lásd: https://www.banking.senate.gov/hearings/us-china-winning-the-economic-competition. A kérdésnek kétségtelenül nagyon fontos és érzékeny geopolitikai vonatkozásai vannak. A CBDC bevezetésének a monetáris rendszerre gyakorolt lehetséges bomlasztó hatásáról lásd többek között a Federal Reserve Bank of Philadelphia, Central Bank Digital Currency által közzétett nagyon friss tanulmányt (2020. június), Central Bank Digital Currency: Central Banking for all, letölthető a https://www.philadelphiafed.org/-/media/research-and-data/publications/working-papers/2020/wp20–19.pdf címen.

44 Az említett egyeztetésre az ECOFIN Tanács 2019. decemberi ülésén került sor (lásd e tekintetben az EKB-nak az ülésre készített, „Innovation and its impact on the European retail payment landscape" című feljegyzését, amely letölthető a https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.other191204~f6a84c14a7.en.pdf címen. E tekintetben lásd még: Yves Mersch, az EKB igazgatóságának tagja által tartott, An ECB digital currency – a flight of fancy? című, a https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2020/html/ecb.sp200511~01209cb324.en.html weboldalon letölthető előadást.

45 Lásd e tekintetben a COM(2018) 796 final, 2018. december 5-i, „Úton az euró erősebb nemzetközi szerepe felé" című bizottsági közleményt.

46 A pénztartozások jogszerűen teljesíthetőek mind a fizikai formában megjelenő közös pénz használatával (tehát készpénzben), mind a nem fizikai formában létező közös pénzzel (tehát például nem fizikai pénz banki átutalással történő átruházásával).

2. Az Unió kizárólagos hatáskörének gyakorlása a törvényes fizetőeszközre vonatkozóan

85. Kizárólagos hatáskörének gyakorlása során az uniós jogalkotó szabályozta a közös pénz egyes jogi vonatkozásait, azonban e tekintetben nem fogadott el átfogó és kimerítő szabályozást.

86. Különösen a törvényes fizetőeszköz minőségre vonatkozó uniós jogi rendelkezések az elsődleges jog szintjén az EUMSZ 128. cikk (1) bekezdésének harmadik mondata, amelyet átvesz a KBER és az EKB alapokmánya 16. cikke első bekezdésének harmadik mondata, a másodlagos jog szintjén pedig a 974/98. sz. rendelet, és különösen annak 10. és 11. cikke.

87. A hivatkozott rendelkezések a bankjegyek és érmék kibocsátására és törvényes fizetőeszköz minőségére vonatkoznak, de nem határozzák meg pontosan a törvényes fizetőeszköz fogalmát. Ez a hiányosság nem véletlen, tekintettel a téma érzékenységére és a különböző érintett tagállamok szintjén fennálló megközelítésbeli különbségekre. [47]

88. A fenti 59–70. pontban tett megfontolásokra tekintettel álláspontom szerint a törvényes fizetőeszköz fogalma az uniós jog sajátos monetáris jogi fogalma, amelyet – mint ilyet – az egész Unióban önállóan és egységesen kell értelmezni. [48]

89. E tekintetben megjegyzem, hogy még ha az uniós jogalkotó nem is határozta meg pontosan a törvényes fizetőeszköz fogalmát, ezt bármikor szabadon megteheti, normatív módon pontosan meghatározva e fogalom pontos jelentését.

90. Ezenkívül emlékeztetni kell arra, hogy az említett fogalom terjedelmének meghatározása az uniós jog kizárólagos hatáskörébe tartozik, az pedig ki van zárva, hogy a tagállamok, amelyek – amint az a fenti 38–44. pontokból kitűnik – e tekintetben minden jogosultságot elveszítettek, olyan jogszabályi rendelkezéseket fogadjanak el, amelyek céljuk és tartalmuk alapján a törvényes fizetőeszköz szabályozásának minősülnek, és ez az uniós jogalkotó tétlensége esetén is irányadó. Azok a tagállamok, amelyek pénzneme az euró, már semmilyen hatáskörrel nem rendelkeznek a törvényes fizetőeszköz fogalmának meghatározására.

91. A törvényes fizetőeszközt elsődleges jogi fogalommá emelő rendelkezés, vagyis az EUMSZ 128. cikk (1) bekezdésének első két mondata kimondja, hogy az Unión belül kizárólag az EKB jogosult euróbankjegyek kibocsátásának az engedélyezésére, valamint hogy az EKB és a nemzeti központi bankok jogosultak bankjegyeket kibocsátani. [49] A hivatkozott (1) bekezdés harmadik mondata kimondja, hogy kizárólag az EKB és a nemzeti központi bankok által kibocsátott bankjegyek minősülnek törvényes fizetőeszköznek az Unión belül.

92. A hivatkozott rendelkezés, amely szó szerint átveszi az EK 106. cikket, noha nem határozza meg pontosan a törvényes fizetőeszköz fogalmát, alapvető jelentőséggel bír.

93. Először is a hivatkozott rendelkezés az azon tagállamok által, amelyek pénzneme az euró, kizárólagosan az Unióra ruházott, annak meghatározására vonatkozó szuverén hatáskör kifejeződése, hogy az euróövezetben milyen (tárgyi vagy nem kézzelfogható) dolog vagy eszköz minősül törvényes fizetőeszköznek.

47 Lásd e tekintetben az euróövezet pénzügyminisztériumainak és nemzeti központi bankjainak képviselőiből álló, a 2010/191/EU ajánlás (4) preambulumbekezdésében említett munkacsoport keretében folytatott megbeszéléseket (lásd a fenti 29. lábjegyzetben említett jelentést). E jelentésből kitűnik, hogy a nemzeti szakértők úgy vélték, hogy a törvényes fizetőeszköz fogalma a nemzeti jogban általánosan elfogadott fogalom, azonban a különböző tagállamokban eltérések vannak a jogi hagyományokban és a fogyasztók szokásaiban. Lásd e tekintetben Angel, B. és Margerit, A., Quelle est la portée du cours légal de l'euro? In: *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 532/2009. sz., különösen 589. és 590. o.

48 Lásd analógia útján: 2011. október 4-i Football Association Premier League és társai ítélet (C-403/08 és C-429/08, EU:C:2011:631, 154. pont).

49 Lásd e tekintetben: az Európai Központi Banknak az euróbankjegyek kibocsátásáról szóló, 2010. december 13-i 2011/67/EU határozata (átdolgozás) (HL 2011. L 35., 26. o.).

94. Másodszor a hivatkozott rendelkezés alapvetően garanciális funkciót tölt be. Ahogy arra a Németországi Szövetségi Köztársaság helyesen rámutatott, a szóban forgó rendelkezés célja, hogy „monopóliumot” hozzon létre az EKB és a nemzeti központi bankok javára a törvényes fizetőeszköznek minősülő bankjegyek kibocsátására, ezzel alkotmányos szinten megtiltva, hogy bármely más – akár köz-, akár magánjogi – jogalany törvényes fizetőeszköznek minősülő bankjegyeket vagy más hasonló pénzformát hozzon létre. [50]

95. Harmadszor, a hivatkozott rendelkezés alkotmányos szinten biztosítja az euróbankjegyek a létezését, amiből arra lehet következtetni, hogy azok teljes eltörlése ellentétes lenne az uniós joggal.

96. Mindemellett álláspontom szerint sem az EUMSZ 128. cikk (1) bekezdéséből, sem az uniós jog semmilyen más szabályából nem vezethető le, hogy az uniós alkotmányjogi jogalkotó ki kívánta volna zárni annak lehetőségét, hogy az Unió az euróbankjegyek (és érmék) [51] mellett törvényes fizetőeszközi minőséggel ruházzon fel más, nem feltétlenül fizikai pénzformákat. [52] Az Unió fent említett, a törvényes fizetőeszköz meghatározására vonatkozó szuverén hatásköre ugyanis magában foglalja azt a hatáskört, hogy az Unió saját belátása szerint és az uniós jog tiszteletben tartásával meghatározhatja azt az eszközt vagy azokat az eszközöket, amely vagy amelyek törvényes fizetőeszköznek minősülnek az eurózónában. [53]

97. Ebben az összefüggésben azt is meg kell jegyezni, hogy bár az Unió a készpénzen kívüli pénzformákat nem ruházott fel kifejezetten törvényes fizetőeszköz minőséggel, a belső piacra vonatkozó szabályozás keretében részletesen szabályozta a pénzforgalmi szolgáltatásokat (a fent hivatkozott 2015/2366/EU irányelvben), valamint az elektronikuspénz-kibocsátást (a fent hivatkozott 2009/110 irányelvben). Ebben az összefüggésben maga az Unió is előnyben részesítette az elektronikus fizetési eszközök alkalmazását. [54] A hivatkozott részletes szabályozás – amelynek célja a számlapénzzel és elektronikus pénzzel történő fizetések biztonságának biztosítása – az említett fizetési eszközök biztonságára és elterjedésére figyelemmel hozzájárult a készpénzhasználat csökkentéséhez. [55]

98. Mindemellett azt is meg kell jegyezni, hogy noha az Unióra a közös pénzre vonatkozóan ruházott kizárólagos hatáskör lehetővé teszi számára a törvényes fizetőeszköz fogalmának meghatározását, amely – amint azt a következő részben jobban látni fogjuk – közvetlenül a pénznek a pénztartozások kiegyenlítésére szolgáló eszközként történő felhasználására vonatkozik, e kizárólagos hatáskör nem terjed ki a – magánjogi és közjogi – pénzfizetési kötelezettségek teljesítési módjainak szabályozására vonatkozó általános hatáskörre, amely tagállami hatáskör maradt. Ebben az összefüggésben tehát a fenti 45–48. és 71. pontban bemutatott értelemben összhangba kell hozni a törvényes fizetőeszköz meghatározására vonatkozó kizárólagos uniós hatáskört, valamint a tagállami hatásköröket, különös

50 Történeti szempontból a szóban forgó rendelkezés feladata volt annak alkotmányos szintű biztosítása is, hogy az euró teljes egészében felváltsa az eurót közös pénzként elfogadó tagállamok nemzeti valutáit.

51 E tekintetben meg kell jegyezni, hogy az euróérméket a másodlagos jog, a 974/98 rendelet 11. cikke minősíti törvényes fizetőeszköznek. Az érmékről egyébiránt kifejezetten rendelkezik az EUMSZ 128. cikk (2) bekezdése.

52 E tekintetben megjegyzem, hogy magából az EUMSZ 128. cikk (1) bekezdése harmadik mondatának szövegéből kitűnik, hogy e rendelkezés kimondja, hogy *kizárólag* az EKB vagy a nemzeti központi bankok által kibocsátott *euróbankjegyek* (die einzigen Banknoten) minősülnek törvényes fizetőeszköznek az Unión belül. A hivatkozott rendelkezésből nem vezethető le, hogy kizárólag az említett bankjegyek bírhatnak törvényes fizetőeszköz minőséggel, ezt egyébként az is megerősíti, hogy az érmék törvényes fizetőeszköznek minősülnek.

53 Ez az értelmezés megfelel a rugalmasság követelményének, amellyel az uniós jognak rendelkeznie kell annak érdekében, hogy alkalmazkodhasson a technológiai fejlődés által előidézett változásokból eredő követelményekhez, amelyek – amint az a fenti 82. pontban említésre került – a gazdasági valóságban rendkívül gyorsak.

54 Lásd például a 2015/236 irányelv (5) preambulumbekezdését, valamint a Bizottság 2012-es zöld könyvét, „A kártyás, internetes és mobiltelefonos fizetések integrált európai piacának megteremtése” (COM(2011) 941 végleges).

55 A hivatkozott részletes szabályozás az ügyletek olyan szintű biztonságosságát és használatuk olyan szintű elterjedését vonta maga után, ami egyeseket arra a következtetésre vezetett, hogy a számlapénzt immár törvényes fizetőeszköznek kell tekinteni. Lásd például De Stasio, V., „Verso in concetto europeo di moneta legale: valutte virtuali, monete complementari e regole di adempimento”, in: *Banca borsa titoli di credito*, 2018, különösen 751. o.

tekintettel a magánjogi pénztartozások teljesítésére vonatkozó magánjogi hatáskörre, a közjogi pénzfizetési kötelezettségek teljesítését illetően a közigazgatás és az adóigazgatás szervezésére és működésére vonatkozó hatáskörre, valamint a pénzforgalom és a bűnözés elleni harc közötti kapcsolatot illetően fennálló büntetőjogi hatáskörre.

3. Az euróbankjegyek törvényes fizetőeszköz minőségének fogalma az uniós jogban

99. A kérdést előterjesztő bíróság által feltett kérdések megválaszolásához meg kell határozni az euróbankjegyek törvényes fizetőeszköz minősége fogalmának terjedelmét, még akkor is, ha az uniós jogalkotó az e tekintetben fennálló kizárólagos hatáskörének gyakorlása során nem határozta meg pontosan a törvényes fizetőeszköz fogalmát. Mivel uniós jogi fogalomról van szó, a Bíróság feladata, hogy a jog jelenlegi állása mellett értelmezés útján meghatározza az említett fogalom tartalmát. [56]

100. A pontos fogalommeghatározás hiánya ellenére az uniós jog azért nyújt néhány olyan értelmezési támpontot, amelyek lehetővé teszik az euróbankjegyek és -érmék törvényes fizetőeszköz minősége uniós jogi fogalmának körülhatárolását. Az említett támpontok a következők: egyrészt a 2010/191/EU bizottsági ajánlás, másrészt a 974/98 rendelet (19) preambulumbekezdése.

101. Ami az első értelmezési támpontot, azaz a 2010/191/EU ajánlást illeti, az kifejezetten az euróbankjegyek és -érmék törvényes fizetőeszköz minősége terjedelmére és hatásaira vonatkozik. Amint az a (4) preambulumbekezdéséből kitűnik, az ajánlás az euróövezet tagállamai pénzügyminisztériumainak és nemzeti központi bankjainak képviselőiből álló, a Bizottság és az EKB égisze alatt létrehozott munkacsoport által készített jelentés főbb megállapításain alapul.

102. A nemzeti bíróság az előzetes döntéshozatalra utaló határozatában kifejezetten arra keresi a választ, hogy milyen jelentőséget kell tulajdonítani a hivatkozott ajánlásnak.

103. E tekintetben meg kell jegyezni, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy bár az EUMSZ 288. cikk (5) bekezdése alapján az ajánlásoknak nem célja, hogy kötelező joghatásokat váltsanak ki, és ennélfogva nem keletkeztethetnek olyan jogokat, amelyekre a magánszemélyek a nemzeti bíróság előtt hivatkozhatnak, mégsem nélkülöznek minden joghatást. A nemzeti bíróságok ugyanis az eléjük terjesztett jogvita eldöntése érdekében kötelesek figyelembe venni az ajánlásokat, különösen akkor, ha azok segítik a végrehajtásuk biztosításának céljából elfogadott nemzeti jogszabályok értelmezését, vagy ha a céljuk kötelező erejű uniós jogszabályok kiegészítése. [57]

104. A Bíróság ezenkívül azt is megállapította, hogy ha – mint a 2010/191/EU ajánlás esetében – valamely dokumentumot nemzeti szakértők egy csoportja és a Bizottság szervezeti egységei dolgoztak ki, akkor az említett dokumentum hasznos tényezőkkel szolgálhat a vonatkozó uniós jogi rendelkezések értelmezéséhez, ekként hozzájárulhat a szóban forgó rendelkezések egységes alkalmazásának biztosításához. [58]

105. A 2010/191/EU ajánlás tehát fontos értelmezési támpontot jelent az euróbankjegyek és -érmék törvényes fizetőeszköz minősége uniós jogi fogalmának tartalmi meghatározásához, annál is inkább, mivel az eurózóna tagállamai képviselőinek munkacsoportja által készített jelentésen alapul.

56 A Bíróságnak még nem volt alkalma közvetlenül foglalkoznia a szóban forgó uniós jogi fogalommal, de mellékesen említette azt az áruk szabad mozgására vonatkozó (1978. november 23-i Thompson és társai ítélet, 7/78, EU:C:1978:209), a hozzáadottérték-adóval kapcsolatos (1998. július 14-i First National Bank of Chicago ítélet, C-172/96, EU:C:1998:354, 25. pont; 2015. október 22-i Hedqvist-ítélet, C-264/14, EU:C:2015:718, 25. pont és 44. és azt követő pontok),valamint a közlekedésre vonatkozó (2018. november 15-i Verbraucherzentrale Baden-Württemberg ítélet, C-330/17, EU:C:2018:916) ügyekben.

57 Lásd: 1989. december 13-i Grimaldi ítélet (C-322/88, EU:C:1989:646, 7., 16. és 18. pont); 1993. január 21-i Deutsche Shell ítélet (C-188/91, EU:C:1993:24, 18. pont); 2003. szeptember 11-i Altair Chimica ítélet (C-207/01, EU:C:2003:451, 41. pont); 2008. április 24-i Arcorítélet (C-24/2008, EU:C:2008:244, 94. pont).

58 Lásd: 2012. szeptember 6-i Chemische Fabrik Kreussler ítélet (C-308/11, EU:C:2012:548, 25. pont).

106. Az euróbankjegyek és -érmék törvényes fizetőeszközi minőségnek a fent hivatkozott ajánlás 1. pontjában szereplő általános meghatározásából kitűnik, hogy fizetési kötelezettség fennállása esetén az euróbankjegyek és -érmék törvényes fizetőeszközi minősége három elemből áll: először kötelező elfogadásból, másodszor a teljes névértéken történő elfogadásból, és harmadszor a fizetési kötelezettség alóli feloldás lehetőségéből.

107. Ami a kötelező elfogadást illeti, a 2010/191/EU ajánlás 1. pontjának a) alpontja kimondja, hogy egy adott fizetési kötelezettség kedvezményezettje nem utasíthatja vissza az euróbankjegyek vagy az euróérmék elfogadását, kivéve ha a felek más fizetőeszköz használatában állapodtak meg.

108. A törvényes fizetőeszköz 2010/191/EU ajánlásból levezethető fogalmának megfelelően tehát azt kell megállapítani, hogy a bankjegyek és érmék törvényes fizetőeszközi minőségének uniós jogi fogalma kiterjed arra az általános kötelezettségre, amely szerint a jogosultnak el kell fogadnia a készpénzt a pénzfizetési kötelezettség teljesítésére, ugyanakkor ez a kötelezettség nem feltétlen, hanem attól a felek a szerződési szabadság keretében eltérhetnek.

109. E tekintetben – ahogy arra a Bizottság helyesen rámutat – hangsúlyozni kell, hogy az említett meghatározásról egyhangú volt a különböző tagállamok képviselőiből álló munkacsoport álláspontja,[59] ami alapján ki lehet indulni abból, hogy a törvényes fizetőeszköz fent meghatározotthoz hasonló fogalma az eurózóna tagállamainak jogrendjében közös fogalomnak tekinthető.

110. A jog jelenlegi állása szerint azonban a törvényes fizetőeszköz önálló uniós jogi fogalmát egy második értelmezési támpontot, nevezetesen a 974/98 rendelet (19) preambulumbekezdését is figyelembe véve kell értelmezni.

111. A hivatkozott preambulumbekezdésből kitűnik, hogy a bankjegyekkel és pénzérmékkel történő fizetéseknek a tagállamok által közérdekű megfontolásokból bevezetett korlátozása nem összeegyeztethetetlen az euróbankjegyek és -érmék törvényes fizetőeszköz minőségével, feltéve hogy más törvényes eszközök is rendelkezésre állnak a pénzbeli követelések elszámolására.

112. A hivatkozott preambulumbekezdésnek a törvényes fizetőeszközi minőség uniós jogi fogalmára gyakorolt hatásának elemzése előtt tisztázni kell, hogy milyen jelentőséget kell tulajdonítani valamely uniós jogi aktus preambulumbekezdésének, amely kérdés a tárgyaláson is szóba került.

113. E tekintetben a Bíróság ítélkezési gyakorlatából kiderül, hogy valamely uniós jogi aktus preambuluma pontosíthatja e jogi aktus rendelkezéseinek tartalmát, és hogy valamely jogi aktus preambulumbekezdései […] olyan fontos értelmezési elemek, amelyek rávilágítanak e jogi aktus megalkotójának szándékára.[60]

114. Következésképpen noha a preambulumbekezdések önmagukban nem minősülnek jogi normának, és ennélfogva nem rendelkeznek saját jogi kötőerővel, lehetővé teszik az abban a jogi aktusban foglalt szabály vagy jogi fogalom értelmezésének tisztázását, amelyben szerepelnek.[61]

59 Lásd a fenti 29. lábjegyzetében hivatkozott nemzeti szakértői jelentés 4. oldalát.

60 Lásd: 2019. december 19-i Puppinck és társai kontra Bizottság ítélet (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, 75. pont), és ebben az értelemben: 2006. január 10-i IATA és ELFAA ítélet (C-344/04, EU:C:2006:10, 76. pont). Lásd továbbá: 2015. június 11-i Zh. és O. ítélet (C-554/13, EU:C:2015:377, 42. pont vége); 2011. szeptember 22-i Budějovický Budvar ítélet (C-482/09, EU:C:2011:605, 40. és azt követő pontok).

61 Lásd ebben az értelemben: 2020. március 4-i Mowi kontra Bizottság ítélet (C-10/18 P, EU:C:2020:149, 43. és 44. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

115. A hivatkozott ítélkezési gyakorlatból kitűnik, hogy a 974/98 rendelet (19) preambulumbekezdése, amely – a 10. cikk második mondatában, illetve a 11. cikk második mondatában – az euróbankjegyek és -érmék törvényes fizetőeszközi minőségét szabályozó jogalkotási aktusban található, kiemelkedő értelmezési támpontként szolgál, és mint ilyet figyelembe kell venni a törvényes fizetőeszköz egységes uniós jogi fogalma pontos terjedelmének meghatározásához. Az említett fogalmat használja mind a 974/98 rendelet, mind az elsődleges jog az EUMSZ 128. cikk (1) bekezdésének harmadik mondatában, és azt átvette a KBER és az EKB alapokmánya 16. cikke első bekezdésének harmadik mondata.[62]

116. A hivatkozott preambulumbekezdésből levezethető, hogy az uniós jogalkotó – bár nem határozta meg pontosan a bankjegyek és érmék törvényes fizetőeszközi minőségének fogalmát – elismerte, hogy közérdekű megfontolásokból létezik egy bizonyos mozgástér,[63] amely megfontolások nem feltétlenül korlátozódnak a közrendre.[64] Tehát nemcsak a magánautonómia, hanem – és nagyobbrészt – közérdekű megfontolások is igazolhatják az eltérést attól a (nem feltétlen) kötelezettségtől, amely szerint a jogosultak kötelesek elfogadni a törvényes fizetőeszközi minőséggel bíró euróbankjegyeket és -érméket a pénzfizetési kötelezettségek teljesítésére.

117. A közérdek érvényesítése saját hatáskörükben mind az Unió, mind pedig a tagállamok feladata.

118. Ami az Uniót illeti, a monetáris politikára vonatkozón kívüli hatáskörei gyakorlása során már fogadott el a közérdek érvényesítése érdekében olyan szabályozásokat, amelyek, bár céljuk és tartalmuk alapján[65] nem az euróbankjegyek és -érmék törvényes fizetőeszközi minőségének szabályozására irányultak, érintették a készpénz fizetési eszközként való használatát. E tekintetben a Bizottság a pénzmosás elleni irányelvre[66] és az Unió területére belépő, illetve az Unió területét elhagyó készpénz ellenőrzéséről szóló szabályozásra hivatkozott.[67]

119. Úgy vélem, hogy ehhez hasonlóan – ahogy azt a hivatkozott (19) preambulumbekezdés elismeri – a saját hatáskörük gyakorlása során a tagállamok közérdekű megfontolásokból olyan intézkedéseket fogadhatnak el, amelyek céljuk és tartalmuk alapján nem jelentenek az euró törvényes fizetőeszközi minőségére vonatkozó szabályozást, de szabályozhatják a magán- vagy közjogi jellegű kötelezettségek teljesítését, meghatározott feltételek mellett és bizonyos határok között korlátozva a készpénz említett

62 E tekintetben meg kell jegyezni, hogy – ahogy azt egyébként a tárgyaláson valamennyi jelenlévő fél jelezte, és ahogy az a Bíróságnak a 113. és 114. pontban hivatkozott ítélkezési gyakorlatából következik – valamely preambulumbekezdés nem élvezhet elsőbbséget a tulajdonképpeni jogszabályi rendelkezéssel, és még kevésbé az elsődleges jogi rendelkezésekkel szemben. A preambulumbekezdés ugyanakkor felhasználható az akár az elsődleges, akár a származtatott jogban szabályozott jogszabályi fogalom értelmezésére, és ezért azt egységesen és egyformán kell értelmezni. E tekintetben azt is meg kell jegyezni, hogy a 974/98 rendelet 10. cikkének második mondata szó szerint átvette – deklaratívnak tekinthető módon – az EK 106. cikkben foglalt, a rendelet elfogadásakor hatályban lévő rendelkezést, amelyből később az EUMSZ 128. cikk lett.

63 Semmi, még a 974/98 rendelet előkészítő munkálatai sem utalnak arra, hogy a preambulumbekezdés csak átmeneti jelentőséggel bír, ahogy azt a felperesek a kérdést előterjesztő bíróság előtt állítják.

64 E tekintetben ki kell emelni, hogy – ahogy arra a Bizottság a tárgyaláson helyesen rámutatott – a (19) preambulumbekezdés „közérdekű megfontolásokra” hivatkozik (franciaul „intérêt public”, angolul „public reason”, spanyolul „interés público”, portugálul: „interesse público”). Amennyiben a szóban forgó preambulumbekezdés német nyelvi változata közrendi okokra (Gründen der öffentlichen Ordnung) hivatkozik, olyan túlságosan megszorító fogalmat használ, amely nem felel meg az említett kifejezésnek a szóban forgó jogszabály nyelvi változatai többségében szereplő jelentésének.

65 E tekintetben lásd analógia útján: 2005. szeptember 13-i Bizottság kontra Tanács ítélet (C-176/03, EU:C:2005:542, 41–53. pont); 2014. május 6-i Bizottság kontra Parlament és Tanács ítélet (C-43/12, EU:C:2014:298, 32–42. pont).

66 A pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről, a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 2005/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 2006/70/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2015. május 20-i 2015/849/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2015. L 141., 73. o.). A hivatkozott irányelv 11. cikke (1) bekezdésének c) pontja alapján a tagállamok biztosítják, hogy a kötelezett szolgáltatók ügyfél-átvilágítási intézkedéseket alkalmazzanak többek között árukkal kereskedő természetes vagy jogi személyek esetében legalább 10 000 euró összegű alkalmi ügylet készpénzben történő teljesítésekor attól függetlenül, hogy az ügyletre egyetlen műveletben vagy több, összetartozónak tűnő műveletben kerül-e sor.

67 Lásd: az Unió területére belépő, illetve az Unió területét elhagyó készpénz ellenőrzéséről és az 1889/2005/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2018. október 23-i (EU) 2018/1672 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2018. L 284., 6. o.).

kötelezettségek teljesítésére való használatát. Az ilyen szabályozásokat a következő szakaszban bemutatandó határokon belül az euróbankjegyek és -érmék törvényes fizetőeszközi minősége egységes uniós jogi fogalmával összeegyeztethetőnek kell tekinteni.[68] Az említett összeegyeztethetőség magából a törvényes fizetőeszköznek az uniós jog jelen állása szerinti fogalmából vezethető le.

120. A törvényes fizetőeszköz fogalmának az uniós jog jelen állása szerint fennálló értelmezési támpontokból következő, említett értelmezése nem ellentétes az uniós hatásköröknek a jelen indítvány B. szakaszában kifejtett rendszerezésével, és nem ütközik az Unió ott meghatározott kizárólagos hatáskörének fogalmába.

121. Az említett értelmezésből ugyanis egyáltalán nem következik, hogy a tagállamok rendelkeznének normatív hatáskörrel az euróbankjegyek vagy -érmék törvényes fizetőeszközi minőségének szabályozására, amely fogalom a tág értelemben vett monetáris politika körébe, és ennélfogva az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozik.

122. Közelebbről, a 974/98 rendelet (19) preambulumbekezdése semmiképpen nem minősül az EUMSZ 2. cikk (1) bekezdése szerinti, a fenti 42. és 43. pontokban tárgyalt, különös felhatalmazásnak. Ettől eltekintve formális szempontból erősen kétlem, hogy az említett felhatalmazás egy jogi aktus egyik preambulumbekezdésébe foglalható, ahelyett, hogy ugyanezen jogi aktus valamely normatív rendelkezésében szerepelne. Mindenesetre a hivatkozott preambulumbekezdésből viszont egyáltalán nem vezethető le, hogy a tagállamok jogosultak lennének a törvényes fizetőeszközi minőséget szabályozó rendelkezések elfogadására. Az olyan nemzeti szabályozás, amely célja és tartalma alapján a törvényes fizetőeszköz szabályozásának minősül, átlép az Unió kizárólagos hatáskörének területére.

123. A hivatkozott preambulumbekezdés pusztán rögzíti annak lehetőségét, hogy a tagállamok által az Unióra át nem ruházott, szuverén hatásköreik gyakorlása során elfogadott – például a polgári jog területén a kötelmek teljesítésére, a közigazgatásuk szervezésére, az adózásra, vagy a bűnözés elleni küzdelemre vonatkozó – szabályozások érinthetik a bankjegyek vagy érmék törvényes fizetőeszközi minőségének fogalmát, kölcsönhatásba kerülve az említett fogalommal. A hivatkozott preambulumbekezdés mint a törvényes fizetőeszköz fogalma értelmezésének kiemelkedő támpontja, elismeri, hogy bár a tagállamok nem határozhatják meg a törvényes fizetőeszköz fogalmát, az általuk – hatáskörük gyakorlása során, valamint a következő részben részletesen tárgyalandó feltételekkel és határok között – elfogadott, a készpénz mint fizetőeszköz használatát korlátozó szabályozások nem összeegyeztethetetlenek az euróbankjegyek törvényes fizetőeszközi minősége uniós jogi fogalmával.

124. Végül a fentiekből az következik, hogy az uniós jog jelenlegi állása szerint a bankjegyek és érmék törvényes fizetőeszközi minőségének fogalmát úgy kell értelmezni, hogy az maga után vonja a fizetési kötelezettségek kedvezményezettjeinek kötelezettségét a bankjegyek és érmék elfogadására, kivéve, ha a szerződő felek a privátautonómia körében más fizetési eszközökben állapodtak meg, vagy ha az Unió vagy valamely tagállam által a hatásköreik gyakorlása során elfogadott, a célja és a tartalma alapján nem a törvényes fizetőeszközre vonatkozónak minősülő szabályozás közérdekű megfontolásokból korlátozza a bankjegyekkel történő fizetést.

125. A törvényes fizetőeszköz fogalma tehát magában foglalja, hogy az euróbankjegyek és -érmék rendes fizetési eszköznek[69]: el kell fogadni őket, ha a felek a szerződési szabadság keretében másként nem rendelkeztek, vagy ha valamely szabályozás nem közérdekű megfontolásokból nem korlátozza fizetési eszközként történő használatukat.

68 A különböző tagállamokban hatályban lévő, hasonló típusú szabályozások listáját (amelyet egyébként 2016-ban frissítettek) a Bundestagnak (szövetségi parlament, Németország) a készpénzfizetés korlátozásairól szóló vitáról (Diskussion über die Begrenzung von Bargeldzahlungen) szóló dokumentuma tartalmazza; WD 4-3000–043/16, 8. és 9. o.

69 Ahogy a német kormány helyesen rámutatott, amikor a tárgyaláson a készpénz funkcióját az „Auffangfunktion” (kimentő funkció) kifejezéssel jellemezte.

4. A készpénzhasználat korlátozásának feltételei és határai

126. Vizsgálandó még, hogy az Unió és a tagállamok hatásköreik gyakorlása során milyen feltételek mellett és milyen határok között fogadhatnak el a készpénz fizetési eszközként való használatának korlátozását előíró szabályozást.

127. Először is fenti 93–95. pontból kitűnik, hogy az EUMSZ 128. cikk (1) bekezdésének harmadik mondatával összeegyeztethetetlennek kell tekinteni az olyan szabályozást, amely *de iure* vagy *de facto* az euróbankjegyek teljes eltörlését eredményezi, vagy amely kiüresíti az euróbankjegyek törvényes fizetőeszközi minőségét.

128. Másodszor, amint azt a 974/98 rendelet (19) preambulumbekezdésének szövege kifejezetten rögzíti, ahhoz, hogy összeegyeztethetők legyenek a bankjegyek és érmék törvényes fizetőeszközi minőségének uniós jogi fogalmával, a készpénz fizetési eszközként való használatát korlátozó szabályozásoknak egyrészt közérdekű – ahogy már tisztáztuk, nem feltétlenül a közrendhez kapcsolódó [70] – megfontolásokból kell eredniük, másrészt pedig csak azzal a feltétellel fogadhatók el, hogy más törvényes eszközök is rendelkezésre állnak a pénzbeli követelések elszámolására.

129. Harmadszor álláspontom szerint a monetáris jogon kívüli hatáskörök gyakorlása során elfogadott, a készpénz fizetési eszközként való használatát közérdekű megfontolásokból korlátozó szabályozások csak az elérni kívánt céllal arányos korlátozást írhatnak elő.

130. E tekintetben meg kell jegyezni, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat alapján az arányosság elve az uniós jog általános elvei közé tartozik. Az arányosság elve megköveteli, hogy az intézkedések alkalmasak legyenek az érintett szabályozással kitűzött jogszerű célok megvalósítására, és ne menjenek túl az azok eléréséhez szükséges mértéken. [71] Ennek során amikor választani lehet több megfelelő intézkedés közül, a legkevésbé kényszerítőt kell alkalmazni.

131. Az arányosság elve, amely a hatásköreik gyakorlása során korlátozza a hatóságokat azáltal, hogy megköveteli az elfogadott intézkedések és az elérni kívánt cél közötti egyensúly megteremtését, befolyásolja egyrészt a hatásköreinek gyakorlása során az Unió által tett intézkedés tartalmát és formáját, ahogy az az EUSZ 5. cikk (4) bekezdéséből kifejezetten kitűnik, másrészt a tagállamok intézkedését, amennyiben a saját hatásköreinek gyakorlása során tett intézkedés kapcsolatba kerül az uniós jog által szabályozott jogi helyzetekkel, vagy azokra kihatással van. [72]

132. A készpénz fizetési eszközként való felhasználására vonatkozó korlátozásoknak tehát alkalmasaknak kell lenniük a szabályozás által követett közérdekű cél elérésére, és nem haladhatják meg az e cél eléréséhez szükséges mértéket.

70 Lásd a fenti 64. lábjegyzetet.

71 Lásd *ex multis*: 2014. április 8-i Digital Rights Ireland ítélet (C-293/12 és C-594/12, EU:C:2014:238, 46. pont); 2015. június 16-i Gauweiler és társai ítélet (C-62/14, EU:C:2015:400, 67. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); 2018. december 11-i Weiss és társai ítélet (C-493/17, EU:C:2018:1000, 72. pont).

72 Ahogy az a Bíróságnak a valamely tagállam által a hatáskörei gyakorlása során közérdekből elfogadott, a Szerződések által biztosított alapvető szabadságok valamelyikének korlátozásával járó intézkedéseket vizsgáló ítélkezési gyakorlatából kitűnik. Lásd csak példálózó jelleggel, *ex multis*: 2020. június 18-i Bizottság kontra Magyarország (Az egyesületek átláthatósága) ítélet (C-78/18, EU:C:2020:476, 76. pont); 2018. november 22-i Huijbrechts ítélet (C-679/17, EU:C:2018:940, 30. és 36. pont). Az arányosság elvének az állami intézkedések tekintetében történő alkalmazásáról lásd még: Kokott főtanácsnok Di Maura ügyre vonatkozó indítványa (C-246/16, EU:C:2017:440, 48. pont, valamint az ott tett hivatkozások).

133. E tekintetben azt is meg kell jegyezni, hogy – ahogy az a törvényes fizetőeszköznek az előző szakaszban meghatározott fogalmából kitűnik – az Unió nem biztosít minden esetben alkalmazandó, feltétlen jogosultságot készpénzfizetésre. Még ha abból indulunk is ki, hogy az uniós jog alanyi jogot teremt az adós általi teljesítés során a készpénzben való fizetésre, amit egyébként többek között a Németországi Szövetségi Köztársaság vitatott, minden bizonnyal – ahogy arra a Bizottság a tárgyaláson rámutatott – akkor sem az elsődleges uniós jog által biztosított alapvető jogok közé tartozó alanyi jogról van szó.

134. A készpénzhez társított törvényes fizetőeszközi minőség kapcsolódhat egyes alapvető jogok gyakorlásához, azonban álláspontom szerint ez a kapcsolat csak közvetett. Ugyanis, bár nem kétséges, hogy a készpénz használható egyes, a pénzhasználattal összefüggő alapvető jogok gyakorlása során, használata azonban nem tűnik általánosan szükségesnek ezen alapvető jogok gyakorlásához, amely a készpénztől eltérő más pénzformák vagy más fizetési eszközök használatával is megvalósulhat.[73]

135. A készpénz és az alapvető jogok gyakorlása közötti összefüggés azonban közvetlenné válik azokban az esetekben, amikor a készpénzhasználat társadalmi beilleszkedés elemeként funkcionál. A készpénzben, fizikai formában megjelenőtől eltérő pénz használata ugyanis jelenleg feltételezi egy hitelintézetnél vagy más hasonló jellegű pénzügyi intézménynél nyitott, fizetési műveletek teljesítését lehetővé tevő számla létezését.

136. Noha a 2014/92 irányelv[74] rögzítette, hogy az Európai Unióban jogszerűen tartózkodó minden személy jogosult alapszintű fizetési számlát nyitni az Unió bármely országában, amely számlának ki kell terjednie az olyan fizetési műveletek teljesítésére irányuló szolgáltatásra, mint az Európai Unión belüli átutalások és beszedések, és bár ez az irányelv kifejezetten arra irányul, hogy a bankszámlával nem rendelkező, kiszolgáltatott fogyasztókat a lakossági bankszolgáltatási piac igénybevételére bátorítsák,[75] a közelmúltbeli adatok azt mutatják, hogy bár kisebbségben vannak azon személyek az Európai Unióban és az eurózónában, akiknek még nincs hozzáférésük alapszintű pénzügyi szolgáltatásokhoz, számuk nem elhanyagolható.[76]

137. Az említett kiszolgáltatott személyek számára ténylegesen a készpénz jelenti a pénz egyetlen hozzáférhető formáját, és így a pénzhasználattal összefüggő alapvető jogok gyakorlásának egyetlen eszközét.

73 Így például az értékmegőrzési funkciót, amely általában kapcsolódik az uniós jogban az Európai Unió Alapjogi Chartájának 17. cikke által biztosított tulajdonhoz való joghoz, nagyrészt a nem fizikai formában megjelenő pénz látja el (lásd a fenti 40. lábjegyzetben említett adatokat), és az nem szükségszerűen kapcsolódik a készpénz formájában megjelenő pénzhez. Álláspontom szerint ugyanez az érvelés irányadó az egzisztenciális alapvető jogok – mint a foglalkozás szabadsága vagy általában a cselekvési szabadság – gyakorlására. E tekintetben igaz, hogy jelenleg a készpénzben fizikai formában megjelenő pénz, nem pedig a számla- vagy elektronikus pénz az egyetlen központi banki pénz az Unióban, és ezért nincs kitéve a számlavezető intézmény csődjéből eredő kockázatnak. Mindazonáltal ez a kockázat – amely különösen az említett intézményekre alkalmazandó szigorú felügyeleti jellegű szabályozás miatt valójában elhanyagolhatónak tekinthető – nem korlátozza a pénz más formáinak vagy más fizetési eszközöknek az említett alapvető jogok gyakorlására való felhasználását, amint azt egyébként az alapvető jogok gyakorlása során a készpénztől eltérő más pénzformák igen előrehaladott és egyre növekvő használata is mutatja. Ezenkívül a készpénzhasználat – akár értékmegőrzésként, akár fizetőeszközként – maga is ki van téve kockázatoknak (mint a lopás vagy rablás kockázata), különösen a jelentős összegű fizetések esetében. Ami a magánélet tiszteletben tartását illeti, bár bizonyos esetekben a készpénzhasználat az anonimitása miatt más fizetési eszközök használatánál magasabb szintű védelmet biztosíthat az említett jog vonatkozásában, e jog nem tűnik irányadónak a kérdést előterjesztő bíróság előtthez hasonló helyzetben, amelyben a hatóság, amelynek a műsorszolgáltatási hozzájárulást be kell fizetni, már tudomással bír a hozzájárulás fizetésére kötelezettekre vonatkozó adatokról.

74 A fizetési számlákhoz kapcsolódó díjak összehasonlíthatóságáról, a fizetésiszámla-váltásról és az alapszintű fizetési számla nyitásáról, illetve használatáról szóló, 2014. július 23-i 2014/92/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 257., 214. o.). Lásd különösen a hivatkozott irányelv 2. cikkének (2) bekezdését, 16. cikkét, valamint (9), (46) és (48) preambulumbekezdéseit.

75 Lásd különösen a 2014/92 irányelv (46) preambulumbekezdését, valamint 18. cikkének (4) bekezdését és 20. cikkének (1) bekezdését.

76 Az EKB egy 2017-es tanulmányából az derül ki, hogy az eurózónában a háztartások 3,64%-a nem fért hozzá banki/pénzügyi szolgáltatásokhoz (Németországban 0,96%); lásd: Ampudia, A., Ehrmann, M., *Financial Inclusion: What's it worth*? EKB Working Paper Series, 1990. sz., 2017. január, lásd egészen pontosan az 1. táblázatot, a dokumentum letölthető a https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1990.en.pdf címen. Egy másik forrásból az derül ki, hogy 2016-ban az Európai Unióban körülbelül 36,5 millió személy (ebből körülbelül 850 ezer fő Németországban) nem rendelkezett hozzáféréssel pénzügyi szolgáltatásokhoz (unbanked persons) Lásd: https://www.wsbi-esbg.org/press/latest-news/Pages/Close-to-40-million-EU-citizens-outside-banking-mainstream.aspx.

138. A készpénz fizetési eszközként való felhasználásának korlátozására irányuló intézkedéseknek tehát figyelembe kell venniük az említett kiszolgáltatott személyek számára a készpénz által betöltött társadalmi integrációs funkciót, és biztosítaniuk kell, hogy – a 974/98 rendelet (19) preambulumbekezdésében említettekkel összhangban – ténylegesen rendelkezésre állnak más törvényes eszközök a pénztartozások teljesítésére. Az említett társadalmi integrációs funkciót ezenkívül figyelembe kell venni a szóban forgó intézkedések arányosságának vizsgálata során. Közelebbről úgy vélem, hogy olyan intézkedéseket kell elfogadni, amelyek lehetővé teszik, hogy a pénzügyi alapszolgáltatásokhoz nem hozzáférő, kiszolgáltatott személyek többletterhek nélkül teljesíthessék kötelezettségeiket, különösen ha azok közjogi jellegűek.

139. Ebben az összefüggésben az EKB feladata, hogy az EUMSZ 127. cikk (4) bekezdésében és az EUMSZ 282. cikk (5) bekezdésében, valamint a nemzeti jogszabálytervezetekre nézve a 98/415/EK tanácsi határozatban [77] előírt konzultációs jogköre keretében előzetesen megvizsgálja, hogy a készpénz fizetési eszközként való felhasználását korlátozó, az Uniónak a monetáris jogra vonatkozó hatáskörétől eltérő hatáskörök gyakorlása során elfogadott intézkedések összeegyeztethetők-e a törvényes fizetőeszköznek az előző szakaszban meghatározott uniós jogi fogalmából eredő követelményekkel, valamint hogy betartják-e a jelen szakaszban megjelölt feltételeket és határokat. Ezt követően adott esetben a nemzeti bíróságok, a Bíróság, valamint a kötelezettségszegési eljárások keretében a Bizottságnak mint a Szerződések őrének feladata, hogy biztosítsa az említett követelmények, feltételek és határok betartását.

E. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

140. Az előző szakaszokban meghatározott jogi háttér és az ott tett megállapítások figyelembevételével most rátérek a kérdést előterjesztő bíróság által előzetes döntéshozatalra előterjesztett egyes kérdések megválaszolására.

1. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésről

141. Előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság arra vár választ, hogy ellentétes-e az Uniónak az EUMSZ 3. cikk (1) bekezdésének c) pontjával összefüggésben értelmezett EUMSZ 2. cikk (1) bekezdése alapján a monetáris politika területén azon tagállamok tekintetében fennálló kizárólagos hatáskörével, amelyek pénzneme az euró, e tagállamok egyikének olyan jogi aktusa, amely euróbankjegyek elfogadását írja elő a tagállam hatóságai számára a közhatalom által kirótt pénzfizetési kötelezettség teljesítése során.

142. Amint az a jelen indítvány 23–25. pontjában megállapítást nyert, az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kiderül, hogy a kérdést előterjesztő bíróság a BBankG 14. §-a (1) bekezdésének második mondata szerinti rendelkezésre vonatkozóan tette fel az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdését. A kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy amennyiben a nemzeti jog hivatkozott rendelkezése úgy tekinthető, mint amely az euróbankjegyek törvényes fizetőeszközi minőségének jogkövetkezményeit szabályozza, a szóban forgó rendelkezés ellentétes lehet az EUMSZ 3. cikk (1) bekezdésének c) pontja szerinti, a monetáris politika tekintetében az Unióra ruházott kizárólagos hatáskörökkel.

143. E tekintetben a fenti 57–70. pontokból kitűnik, hogy az EUMSZ 3. cikk (1) bekezdésének c) pontja szerinti, a monetáris politika tekintetében az Unióra ruházott kizárólagos hatáskör a közös pénz létrehozásához és működéséhez szükséges hatáskörök között kiterjed az említett közös pénzre vonatkozó normatív vetületre, amely magában foglalja a közös pénz helyzetének és törvényes

77 Általánosságban az EKB-val való konzultációs kötelezettséggel kapcsolatban lásd: Jacobs főtanácsnok Bizottság kontra EKB ügyre vonatkozó indítványának (C-11/00, EU:C:2002:556) 131. és azt követő pontjai.

fizetőeszköz jellegének meghatározását és szabályozását. Ebből az következik, hogy – ahogy az a fenti 90. és 122. pontokban megállapításra került – az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztásnak a fenti 38–44. pontokban kifejtett elveivel összhangban az eurózóna tagállamai e tekintetben semmilyen hatáskörrel nem rendelkeznek, és ennélfogva nem fogadhatnak el olyan szabályozást, amely célja és tartalma alapján az euró, és különösen az euróbankjegyek törvényes fizetőeszköz minőségére vonatkozó szabályozásnak minősül.

144. Az adott ügyben a kérdést előterjesztő, a nemzeti szabályozás pontos hatályának meghatározására egyedül hatáskörrel rendelkező bíróság feladata annak meghatározása, hogy a BBankG 14. §-a (1) bekezdésének második mondata a célja és tartalma alapján az euróbankjegyek törvényes fizetőeszközi minőségére vonatkozó szabályozásnak minősül-e.

145. Ugyanakkor úgy vélem, hogy e tekintetben a következő megfontolások relevánsak.

146. Meg kell jegyezni, hogy a BBankG 14. §-a (1) bekezdésének második mondata úgy rendelkezik, hogy kizárólag az euróban denominált bankjegyek minősülnek korlátlan törvényes fizetőeszköznek.

147. Azt kell tehát megállapítani, hogy a hivatkozott rendelkezés szövege nem korlátozódik az EUMSZ 128. cikk (1) bekezdése harmadik mondata szövegének szó szerint átvételére, hanem attól eltér.

148. Először is a törvényes fizetőeszköz „korlátlannak” minősítése egyáltalán nem következik az uniós jogi rendelkezésből.

149. Ezenkívül, míg az uniós jogi rendelkezés úgy rendelkezik, hogy az euróbankjegyek az egyedüli érvényes bankjegyek ([Euro] Banknoten sind die einzigen Banknoten, die in der Union als gesetzliches Zahlungsmittel gelten), a nemzeti rendelkezés azt a megközelítést fejezi ki, hogy az euróban denominált bankjegy az egyetlen fizetési eszköz,[78] amely korlátlan törvényes fizetőeszköz minőséggel bír ([Euro] Banknoten sind das einzige unbeschränkte gesetzliche Zahlungsmittel). A rendelkezések szövegében található említett eltérés a céljukban való eltérésre enged következtetni. Míg – ahogy az a fenti 92. és azt követő pontokban megállapításra került – az uniós rendelkezés alapvetően garanciális célokat követ, és alapvetően az EKB és a nemzeti központi bankok törvényes fizetőeszköznek minősülő bankjegyek kibocsátása terén fennálló monopóliumának biztosítására irányul, úgy tűnik, hogy a nemzeti rendelkezés pontos célja az, hogy biztosítsa az euróbankjegyek törvényes fizetőeszközi minőségének korlátlan jellegét.

150. Ez egyébként kifejezetten levezethető az ügy tárgyát képező nemzeti rendelkezés előkészítő munkálataiból, amelyekből kiderül, hogy az euróbankjegyek törvényes fizetőeszközi minőségének „korlátlan” jellegére történő utalás fenntartásának célja éppen az volt, hogy kiegészítse az uniós szabályozás terjedelmét.[79]

151. A KBER sajátos intézményi kontextusa, amelybe e rendelkezés illeszkedik, az uniós jogban olyan eredeti jogi konstrukciónak minősül, amely összekapcsolja és szoros együttműködésre készteti a nemzeti intézményeket, azaz a nemzeti központi bankokat egy uniós intézménnyel, nevezetesen az EKB-vel, és amelyben az uniós jogrend és a belső jogrendek között eltérő kapcsolat és kevésbé kimondott különbségtétel van.[80] A Bizottság és az EKB arra hivatkoznak, hogy ez a háttér talán igazolhatja, hogy a jogbiztonság biztosítása érdekében uniós jogszabályi rendelkezéseket pontosan

78 Az olasz (és francia) és a német terminológiai különbségekről lásd a fenti 6. lábjegyzetet.

79 Az eurókészpénz bevezetését követően a monetáris tárgyú jogszabályi rendelkezések módosításáról szóló törvényjavaslat (Entwurf eines Gesetzes über die Änderung währungsrechtlicher Vorschriften infolge der Einführung des Euro-Bargeldes [Drittes Euro-Einführungsgesetz – Drittes EuroEG]) magyarázataiból kitűnik, hogy a törvényes fizetőeszköz „korlátlan” jellegére való utalást a normavilágosság miatt tartották fenn, mivel a közösségi jogban hiányzott a kifejezett szabályozás (lásd a 15. oldalon a „Zu Artikel 3” cím harmadik bekezdését).

80 Lásd: 2019. február 26-i Rimšēvičs és EKB kontra Lettország ítélet (C-202/18 és C-238/18, EU:C:2019:139, 69. pont).

átvesznek a nemzeti jogszabályi rendelkezésekbe. Elismerik, hogy ez kivételt jelent az ítélkezési gyakorlatból levezethető azon elv alól, amely szerint a tagállamok jogrendjében közvetlenül alkalmazandó uniós jogszabálynak a nemzeti jogban történő megismétlése ellentétes a Szerződésekkel, mivel eltérésekhez vezethet mind az alkalmazandó szabályok jogi természetét, mind hatálybalépésük időpontját illetően.[81] Egyértelmű, hogy e pontos megismétlés ugyanakkor nem kelthet kétséget vagy kétértelműséget a rendelkezések jogforrását illetően.[82]

152. Mindazonáltal, még ha abból indulunk is ki, hogy a KBER sajátos hátterére tekintettel ez elfogadható, a szóban forgó nemzeti rendelkezés szövegére és a fenti 147–150. pontban említett tényezőkre tekintettel úgy tűnik – fenntartva annak lehetőségét, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által lefolytatandó végleges elemzés esetleg más eredményre jut –, hogy a hivatkozott rendelkezés nem pusztán az uniós jog rendelkezéseinek pontos megismétlése, hanem jelentősége és célja éppen a bankjegyek törvényes fizetőeszközi minősége uniós jogi fogalmának kiegészítése.[83]

153. Amennyiben a kérdést előterjesztő bíróság arra a megállapításra jut, hogy ez a helyzet, úgy kell tekinteni, hogy a BBankG 14. §-a (1) bekezdésének második mondata a célja és tartalma alapján az euróbankjegyek törvényes fizetőeszközi minőségére vonatkozó szabályozásnak minősül, és amely ennélfogva – az Uniónak a monetáris politika terén fennálló kizárólagos hatáskörének megsértése miatt – nem alkalmazható.

154. Mindemellett még szükségesnek tartom megjegyezni, hogy egyetértek a Bizottság azon álláspontjával, amely szerint az Uniónak a monetáris politikával kapcsolatos kizárólagos hatásköre nem zárja ki azt, hogy valamely tagállam a közigazgatása működésének szabályozására vonatkozó különös hatáskörét gyakorolva – a célja és tartalma alapján nem az euróbankjegyek törvényes fizetőeszközi minőségére, hanem a közigazgatás szervezésére vonatkozó szabályozásnak minősülő szabályozás útján – előírhassa, hogy a közigazgatásban kötelesek elfogadni az ügyfelek által felajánlott készpénzfizetéseket.

155. A fentiekre tekintettel úgy vélem, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre azt a választ kell adni, hogy az EUMSZ 2. cikk (1) és (6) bekezdésével, valamint az EUMSZ 128. cikk (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett EUMSZ 3. cikk (1) bekezdésének c) pontját úgy kell értelmezni, hogy az Unió számára a monetáris politika területén biztosított kizárólagos hatáskör a közös pénz létrehozásához és működéséhez szükséges hatáskörök között kiterjed a szóban forgó közös pénz szabályozási vetületére, amely magában foglalja az ezen közös pénz, és különösen az euróbankjegyek és -érmék jogállásának és törvényes fizetőeszköz minőségének meghatározását és szabályozását. Következésképpen az – euró pénznemű – tagállam által elfogadott azon nemzeti jogszabályi rendelkezés, amely célja és tartalma alapján az euróbankjegyek törvényes fizetőeszközi minőségét szabályozza, nem egyeztethető össze az uniós joggal, ezért az nem alkalmazható. Az Uniónak a monetáris politikára vonatkozó kizárólagos hatáskörével nem ellentétes az, hogy valamely tagállam a közigazgatása működésének szabályozására irányuló saját hatáskörének gyakorlása során olyan nemzeti jogi rendelkezést fogad el, amely célja és tartalma alapján nem az euróbankjegyek törvényes fizetőeszközi minőségére vonatkozó szabályozásnak, hanem a közigazgatási szervezetére és működésére vonatkozó szabályozásnak minősül, és előírja, hogy a közigazgatásban kötelesek elfogadni az ügyfelek által felajánlott készpénzfizetéseket.

81 Lásd e tekintetben: 1973. február 7-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (39/72, EU:C:1973:13, 16. és 17. pont); 1973. október 10-i Variola ítélet (34/73, EU:C:1973:101, 9–11. pont).

82 A Bizottság által szolgáltatott információkból kiderül, hogy a múltban az intézmények a KBER sajátos hátterére tekintettel elfogadták, hogy a nemzeti központi bankok alapokmányai átvesznek egyes uniós jogi rendelkezéseket. Lásd e tekintetben az EKB 2018. májusi konvergenciajelentését, 19. o. (https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/ecb.cr201805.it.pdf).

83 E tekintetben azt is meg kell jegyezni, hogy – ahogy arra a Bizottság rámutatott – a fenti 139. pontban említett előzetes konzultációs jogköre keretében az EKB több alkalommal elemezte a BBankG-t, anélkül azonban, hogy valaha is állást foglalt volna a törvényes fizetőeszközi minőségről (lásd: 1999. szeptember 3-i CON/99/10. sz. vélemény és 2011. november 11-i CON/2011/92. sz. vélemény, valamint ezt megelőzően az európai monetáris intézet 1997. május 30-i CON/97/10. sz. véleménye).

2. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésről

156. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság arra vár választ, hogy tartalmaz-e az euróban denominált bankjegyeknek az EUMSZ 128. cikk (1) bekezdésének harmadik mondatában, a KBER és az EKB alapokmánya 16. cikke (1) bekezdésének harmadik mondatában, valamint a 974/98/EK rendelet 10. cikkének második mondatában meghatározott törvényes fizetőeszközi minősége arra vonatkozó tilalmat a tagállami hatóságok számára, hogy a közhatalom által kirótt pénzfizetési kötelezettség ilyen bankjegyekkel történő teljesítését elutasítsák, vagy az uniós jog teret enged olyan rendelkezéseknek, amelyek kizárják az euróbankjegyekkel történő fizetést a közhatalom által kirótt bizonyos pénzfizetési kötelezettség teljesítése tekintetében.

157. Amint az a jelen indítvány 26. és 27. pontjában megállapításra került, az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság a Hessischer Rundfunk fizetési szabályzata 10. cikkének (2) bekezdésében szereplő rendelkezésre vonatkozóan tette fel az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdését. A kérdést előterjesztő bíróság ugyanis arra keresi a választ, hogy a hivatkozott rendelkezés, amely előírja, hogy a Hessischer Rundfunk részére fizetendő műsorszolgáltatási díj csak automatikus beszedéssel, illetve egyedi vagy állandó átutalással fizethető meg, és így kizárja a hozzájárulás készpénzben történő megfizetését, összeegyeztethető-e, vagy sem, az euróbankjegyek törvényes fizetőeszközi minőségének uniós jogból levezetett fogalmával.

158. E tekintetben megjegyzem, hogy a fenti 99–125. pontból kitűnik, hogy az uniós jog jelenlegi állása szerint az euróbankjegyek törvényes fizetőeszközi minőségének fogalmát – amely az uniós jog sajátos monetáris jogi fogalma, amelynek meghatározása a monetáris politikára vonatkozó kizárólagos uniós hatáskörbe tartozik – úgy kell értelmezni, hogy az maga után vonja a fizetési kötelezettségek kedvezményezettjeinek kötelezettségét az euróbankjegyek elfogadására, kivéve ha a szerződő felek a privátautonómia körében más fizetési eszközökben állapodtak meg, vagy ha az Unió vagy valamely tagállam által a hatásköreik gyakorlása során elfogadott, a célja és a tartalma alapján nem a törvényes fizetőeszközre vonatkozónak minősülő szabályozás közérdekű megfontolásokból korlátozza az euróbankjegyekkel történő fizetést.

159. Ezenkívül a fenti 127–138. pontból kitűnik, hogy ahhoz, hogy összeegyeztethetők legyenek az euróbankjegyek törvényes fizetőeszközi minőségével, a szóban forgó korlátozások nem eredményezhetik *de iure* vagy *de facto* az euróbankjegyek teljes eltörlését, közérdekű megfontolásokból kell eredniük, csak azzal a feltétellel fogadhatók el, hogy más törvényes eszközök is rendelkezésre állnak a pénztartozások teljesítésére. A korlátozásoknak ezenkívül arányosaknak kell lenniük, tehát alkalmasaknak kell lenniük a szabályozás által követett közérdekű cél elérésére, és nem haladhatják meg az e cél eléréséhez szükséges mértéket.

160. Az e tekintetben elvégzendő elemzéshez szükséges valamennyi jogi és ténybeli információval rendelkező, kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy a Bíróság által adott esetleges útmutatások alapján meghatározza a bankjegyekkel való fizetés korlátozását előíró nemzeti rendelkezés uniós joggal és a bankjegyek törvényes fizetőeszközi minőségével való összeegyeztethetőségét.

161. Álláspontom szerint a Hessischer Rundfunk fizetési szabályzata 10. cikkének (2) bekezdése szerinti rendelkezés tekintetében a következő megfontolások relevánsak.

162. Először is sem az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból, sem az ügy irataiban szereplő más forrásból nem derül ki, hogy a szóban forgó rendelkezés célja az euróbankjegyek törvényes fizetőeszközi minőségének szabályozása, tehát hogy sérti-e az Uniónak a monetáris politikára vonatkozó kizárólagos hatáskörét. A szóban forgó rendelkezés, amennyiben a műsorszolgáltatási hozzájárulás fizetési módjaira vonatkozik, adózási vagy adó jellegű szabályozásnak tűnik.

163. Másodszor, bár a rendelkezés azt írja elő, hogy a műsorszolgáltatási hozzájárulást egyáltalán nem lehetséges készpénzben megfizetni az érintett regionális műsorszolgáltató szervezetnek, nem vezet nyilvánvalóan a készpénzben kibocsátott euróbankjegyek eltörléséhez, és kifejezetten szabályozza a szóban forgó pénzfizetési kötelezettség teljesítésének más törvényes eszközeit.

164. Harmadszor a Hessischer Rundfunk fizetési szabályzata 10. cikkének (2) bekezdésében előírt, a bankjegyekkel történő fizetést korlátozó intézkedés célja nem derül ki kifejezetten az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat csak a műsorszolgáltatási hozzájárulás „tömeges eljárások" keretében történő beszedésére hivatkozik, és arra, hogy a fizetési módok kiválasztása a közigazgatás hatékonyságára vonatkozó követelményen alapul, ahogy arra a német kormány a tárgyaláson hivatkozott. Az alapeljárás iratanyagában és a Bíróság előtti eljárásban részt vevő felek észrevételeiben hivatkoztak az adótartozások behajtásának hatékonyságához és a bűnözés elleni küzdelemhez kapcsolódó okokra is.

165. E tekintetben úgy vélem, hogy az említett célok mindegyike minősíthető a készpénzhasználat korlátozásának igazolására alkalmas közérdekű indoknak.

166. Negyedszer, az intézkedés arányosságát illetően megjegyzem, hogy az a műsorszolgáltatási hozzájárulás megfizetése körében a bankjegyek feltétlennek és kivételt nem tűrőnek tűnő kizárását írja elő. E tekintetben az iratokból nem derül ki, hogy figyelembe vennék a fenti 136–138. pontban említett, kiszolgáltatott személyek társadalmi integrációjára irányuló funkciót.[84]

167. A fentiek összességére tekintettel úgy vélem, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésre azt a választ kell adni, hogy az euróbankjegyek törvényes fizetőeszközi minőségének az EUMSZ 128. cikk (1) bekezdésének harmadik mondatában, a Központi Bankok Európai Rendszere és az Európai Központi Bank alapokmányáról szóló (4.) jegyzőkönyv 16. cikke (1) bekezdésének harmadik mondatában, valamint az euró bevezetéséről szóló, 1998. május 3-i 974/98/EK tanácsi rendelet 10. cikkének második mondatában szabályozott fogalmát úgy kell értelmezni, hogy az maga után vonja a fizetési kötelezettségek kedvezményezettjeinek kötelezettségét az euróbankjegyek elfogadására, kivéve ha a szerződő felek a privátautonómia körében más fizetési eszközökben állapodtak meg, vagy ha az Unió vagy valamely tagállam által a hatásköreik gyakorlása során elfogadott, a célja és a tartalma alapján nem a törvényes fizetőeszközre vonatkozónak minősülő szabályozás korlátozza az euróbankjegyekkel történő fizetést. Az említett korlátozások csak azzal a feltétellel összeegyeztethetők az euróbankjegyek törvényes fizetőeszközi minőségének fogalmával, ha nem eredményezik sem *de iure*, sem *de facto* az euróbankjegyek teljes eltörlését, közérdekű megfontolásokból erednek, és más törvényes eszközök is rendelkezésre állnak a pénztartozások teljesítésére. A korlátozásoknak ezenkívül alkalmasaknak kell lenniük a követett közérdekű cél elérésére, és nem haladhatják meg az e cél eléréséhez szükséges mértéket.

3. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdésről

168. Előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság az első kérdésre adott igenlő és a második kérdésre adott nemleges válasz esetén azt kívánja megtudni, hogy alkalmazható-e az Unió monetáris politika területén fennálló kizárólagos hatáskörébe tartozó területen olyan tagállam által elfogadott jogi aktus, amelynek a pénzneme az euró, amennyiben és ameddig az Unió nem gyakorolta a hatáskörét.

84 E tekintetben azt is meg kell jegyezni, hogy az alapeljárás felperesei látszólag nem tartoznak ebbe a csoportba, ezt a körülményt a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia. Az iratokból egyáltalán nem derül ki, hogy a felperesek valaha is arra hivatkoztak volna, hogy az alapszintű pénzügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférésük hiánya miatt nem tudják megfizetni a műsorszolgáltatási hozzájárulást.

169. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első és második kérdésre adott válaszra tekintettel úgy vélem, hogy ezen előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre nem szükséges válaszolni.

170. Mindenesetre a jelen indítvány 38–44. pontjából kiderül, hogy az Unió kizárólagos hatáskörének területén – függetlenül attól, hogy az Unió gyakorolta-e az adott területen fennálló hatáskörét, vagy sem – a tagállamok nem rendelkeznek semmilyen jogosultsággal, és így az említett területen a tagállamok által hozott minden szabályozási intézkedés eleve ellentétes a Szerződésekkel.

IV. Végkövetkeztetések

171. A fenti megfontolások összességére tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság, Németország) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre a következő választ adja:

1. Az EUMSZ 2. cikk (1) és (6) bekezdésével, valamint az EUMSZ 128. cikk (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett EUMSZ 3. cikk (1) bekezdésének c) pontját úgy kell értelmezni, hogy az Unió számára a monetáris politika területén biztosított kizárólagos hatáskör a közös pénz létrehozásához és működéséhez szükséges hatáskörök között kiterjed a szóban forgó közös pénz szabályozási vetületére, amely magában foglalja az ezen közös pénz, és különösen az euróbankjegyek és -érmék jogállásának és törvényes fizetőeszköz minőségének meghatározását és szabályozását. Következésképpen az olyan tagállam által elfogadott azon nemzeti jogszabályi rendelkezés, amelynek pénzneme az euró, amely célja és tartalma alapján az euróbankjegyek törvényes fizetőeszközi minőségét szabályozza, nem egyeztethető össze az uniós joggal, ezért az nem alkalmazható.

   Az Uniónak a monetáris politikára vonatkozó kizárólagos hatáskörével nem ellentétes az, hogy valamely tagállam a közigazgatása működésének szabályozására irányuló saját hatáskörének gyakorlása során olyan nemzeti jogi rendelkezést fogad el, amely célja és tartalma alapján nem az euróbankjegyek törvényes fizetőeszközi minőségére vonatkozó szabályozásnak, hanem a közigazgatási szervezetére és működésére vonatkozó szabályozásnak minősül, és előírja, hogy a közigazgatásban kötelesek elfogadni az ügyfelek által felajánlott készpénzfizetéseket.

2. Az euróbankjegyek törvényes fizetőeszközi minőségének az EUMSZ 128. cikk (1) bekezdésének harmadik mondatában, a Központi Bankok Európai Rendszere és az Európai Központi Bank alapokmányáról szóló (4.) jegyzőkönyv 16. cikke (1) bekezdésének harmadik mondatában, valamint az euró bevezetéséről szóló, 1998. május 3-i 974/98/EK tanácsi rendelet 10. cikkének második mondatában szabályozott fogalmát úgy kell értelmezni, hogy az maga után vonja a fizetési kötelezettségek kedvezményezettjeinek kötelezettségét az euróbankjegyek elfogadására, kivéve ha a szerződő felek a privátautonómia körében más fizetési eszközökben állapodtak meg, vagy ha az Unió vagy valamely tagállam által a hatásköreik gyakorlása során elfogadott, a célja és a tartalma alapján nem a törvényes fizetőeszközre vonatkozónak minősülő szabályozás korlátozza az euróbankjegyekkel történő fizetést. Az említett korlátozások csak azzal a feltétellel összeegyeztethetők az euróbankjegyek törvényes fizetőeszközi minőségének fogalmával, ha nem eredményezik sem *de iure*, sem *de facto* az euróbankjegyek teljes eltörlését, közérdekű megfontolásokból erednek, és más törvényes eszközök is rendelkezésre állnak a pénztartozások teljesítésére. A korlátozásoknak ezenkívül alkalmasnak kell lenniük a követett közérdekű cél elérésére, és nem haladhatják meg az e cél eléréséhez szükséges mértéket.