



Βρυξέλλες, 8 Μαρτίου 2022
(OR. en)

6988/22

LIMITE

JUR 149
ECOFIN 203
DROIPEN 28
CRIMORG 28
COTER 66
CODEC 251
IA 23
FISC 64

Διοργανικός φάκελος:
2016/0239 (COD)

ΓΝΩΜΗ ΤΗΣ ΝΟΜΙΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ ¹

Θέμα: Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την πρόληψη της χρησιμοποίησης του χρηματοπιστωτικού συστήματος για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες ή για τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας:

- Συμβατότητα των προτεινόμενων ορίων συναλλαγών μεγάλων ποσών σε μετρητά με τα θεμελιώδη δικαιώματα και με το καθεστώς των τραπεζογραμματίων σε ευρώ ως νόμιμου χρήματος εντός της Ένωσης

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Στις 20 Ιουλίου 2021, η Επιτροπή υπέβαλε πρόταση κανονισμού σχετικά με την πρόληψη της χρησιμοποίησης του χρηματοπιστωτικού συστήματος για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες ή για τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας (η πρόταση)².

¹ Στο παρόν έγγραφο περιέχονται νομικές γνωμοδοτήσεις που προστατεύονται δυνάμει του άρθρου 4 παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1049/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 30ής Μαΐου 2001 για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, και δεν έχουν δημοσιοποιηθεί από το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το Συμβούλιο επιφυλάσσεται παντός νομίμου δικαιώματός του σε περίπτωση μη εξουσιοδοτημένης δημοσίευσής του.

² COM(2021) 420 final.

2. Η πρόταση αποσκοπεί, μεταξύ άλλων, στη θέσπιση ορίων συναλλαγών μεγάλων ποσών σε μετρητά. Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 59 της πρότασης, τα πρόσωπα που εμπορεύονται αγαθά ή παρέχουν υπηρεσίες μπορούν να εισπράττουν ή να καταβάλλουν πληρωμή σε μετρητά μόνο έως του ποσού των 10 000 EUR ή του ισοποσού σε εθνικό ή ξένο νόμισμα, ενώ τα κράτη μέλη δύνανται να θεσπίζουν ή να εξακολουθούν να εφαρμόζουν χαμηλότερα όρια.
3. Κατά τις συζητήσεις στα προπαρασκευαστικά όργανα του Συμβουλίου, τέθηκαν ερωτήματα σχετικά με τη συμβατότητα αυτού του περιορισμού, αφενός, με το καθεστώς των τραπεζογραμματίων και των κερμάτων σε ευρώ ως νόμιμοι χρήματος εντός της Ένωσης και, αφετέρου, με τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ (ο Χάρτης).
4. Η παρούσα γνώμη, η οποία εκδόθηκε κατόπιν αιτήματος της Ομάδας Οικονομικών Ακολουθών στις 26 Νοεμβρίου 2021, δίνει απαντήσεις στα ερωτήματα αυτά.

II. ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΚΑΙ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΕΡΙΣΤΑΤΙΚΑ

a) Η πρόταση

5. Η πρόταση βασίζεται στο άρθρο 114 της ΣΛΕΕ και αποσκοπεί στη θέσπιση ενιαίου εγχειριδίου κανόνων της ΕΕ σχετικά με μέτρα για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας (άρθρο 1).
6. Ως εκ τούτου, αποτελεί μέρος μιας ευρύτερης δέσμης μέτρων, η οποία περιλαμβάνει επίσης πρόταση οδηγίας για τη θέσπιση των μηχανισμών που θα πρέπει να εφαρμόσουν τα κράτη μέλη για την πρόληψη της χρησιμοποίησης του χρηματοπιστωτικού συστήματος για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας, και για την κατάργηση της οδηγίας (ΕΕ) 2015/849³, πρόταση κανονισμού για τη σύσταση αρχής της ΕΕ για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας⁴, καθώς και πρόταση για την αναδιατύπωση του κανονισμού (ΕΕ) 2015/847 για την επέκταση των απαιτήσεων ιχνηλασιμότητας στα κρυπτοστοιχεία⁵.

³ COM(2021) 423 final.

⁴ COM(2021) 421 final.

⁵ COM(2021) 422 final.

7. Η εν λόγω δέσμη αποτελεί συνέχεια μιας μακροχρόνιας πολιτικής της Ένωσης για την πρόληψη και την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, αρχής γενομένης από την πρώτη οδηγία της ΕΕ για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, η οποία εκδόθηκε το 1991. Κατά την τελευταία τριακονταετία, η εν λόγω δέσμη διευρύνθηκε σταδιακά ως προς το πεδίο εφαρμογής και το περιεχόμενό της, σε συνάρτηση με τα εξελισσόμενα διεθνή πρότυπα και την αυξημένη πολυπλοκότητα του οικονομικού εγκλήματος.
8. Στο πλαίσιο της διαδικασίας ανάπτυξης της πολιτικής αυτής, το 2015, ο νομοθέτης της ΕΕ σημείωσε ότι *«οι συναλλαγές μεγάλων ποσών σε μετρητά προσφέρονται ιδιαίτερα για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας»*⁶ και, ως εκ τούτου, υπέβαλε τα πρόσωπα που εμπορεύονται αγαθά σε απαιτήσεις για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, όταν καταβάλλουν ή λαμβάνουν πληρωμές σε μετρητά ύψους 10 000 EUR και άνω, μεταξύ άλλων μέσω συνδεδεμένων πληρωμών. Ωστόσο, οι απαιτήσεις αυτές δεν συνεπάγονταν την πλήρη απαγόρευση της χρησιμοποίησης μετρητών για πληρωμές που υπερβαίνουν το όριο αυτό.
9. Η Επιτροπή θεώρησε ότι οι μεταγενέστερες εξελίξεις δικαιολογούν μια αυστηρότερη προσέγγιση. Ως εκ τούτου, στην εκτίμηση επιπτώσεων που συνοδεύει την πρόταση επισημαίνεται ότι *«[ο]ι κίνδυνοι που συνδέονται με τα μετρητά αντικατοπτρίζονται στο γεγονός ότι η χρησιμοποίηση μετρητών εξακολουθεί να αποτελεί τον κύριο λόγο υποβολής αναφορών για ύποπτες συναλλαγές εντός του χρηματοπιστωτικού συστήματος. Ωστόσο, όσον αφορά τη δίωξη, είναι δύσκολο να καταδειχθεί η διασύνδεση μεταξύ μετρητών και εγκληματικών δραστηριοτήτων»*⁷.

⁶ Αιτιολογική σκέψη (6) της οδηγίας (ΕΕ) 2015/849, της 20ής Μαΐου 2015, σχετικά με την πρόληψη της χρησιμοποίησης του χρηματοπιστωτικού συστήματος για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες ή για τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας, την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 648/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, και την κατάργηση της οδηγίας 2005/60/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και της οδηγίας 2006/70/ΕΚ της Επιτροπής (4η οδηγία ΚΕΧ), ΕΕ L 141 της 5.6.2015, σ. 73.

⁷ Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής, εκτίμηση επιπτώσεων που συνοδεύει τη δέσμη μέτρων για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, SWD(2021) 190 final (εκτίμηση επιπτώσεων), σ. 114 (Μετάφραση του Συμβουλίου, όπως και για κάθε παραπομπή σε αυτό το έγγραφο).

10. Επί του παρόντος, δεκαεννέα κράτη μέλη έχουν θεσπίσει ή θεσπίζουν περιορισμούς στις πληρωμές σε μετρητά, που κυμαίνονται από 500 EUR στην Ελλάδα έως 10 300 EUR στην Τσεχία, με μέση αξία περίπου 4 500 EUR⁸.
11. Ωστόσο, η Επιτροπή επισημαίνει ότι οι αποκλίνοντες εθνικοί περιορισμοί αποδυναμώνουν την αποτελεσματικότητα των εθνικών ορίων μετρητών, εκτοπίζοντας παράνομες δραστηριότητες από ένα κράτος μέλος που επιβάλλει περιορισμούς στις πληρωμές σε μετρητά σε γειτονικά κράτη μέλη με λιγότερο αυστηρούς ή καθόλου περιορισμούς, πράγμα που επηρεάζει τη συνοχή στην εφαρμογή της οδηγίας ΚΕΧ και στρεβλώνει τον ανταγωνισμό στην εσωτερική αγορά⁹.
12. Σε αυτή τη βάση, η Επιτροπή μετά από αξιολόγηση διαφόρων εναλλακτικών επιλογών για την αντιμετώπιση αυτού του προβλήματος, υπέβαλε στο πλαίσιο της συγκεκριμένης πρότασης κείμενο το οποίο:
- απαγορεύει στα πρόσωπα που εμπορεύονται αγαθά ή παρέχουν υπηρεσίες να εισπράττουν ή να καταβάλλουν πληρωμή σε μετρητά άνω του ποσού των 10 000 EUR ή του ισοποσού σε εθνικό ή ξένο νόμισμα, ανεξαρτήτως του αν η συναλλαγή διενεργείται με μία και μόνη πράξη ή με περισσότερες της μιας πράξεις που φαίνεται να συνδέονται μεταξύ τους (άρθρο 59 παράγραφος 1 της πρότασης)·
 - επιτρέπει στα κράτη μέλη να θεσπίζουν χαμηλότερα όρια κατόπιν διαβούλευσης με την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα· τα εν λόγω χαμηλότερα όρια πρέπει να κοινοποιούνται στην Επιτροπή. Ομοίως, τα χαμηλότερα εθνικά όρια που ήδη υφίστανται μπορούν να εξακολουθήσουν να ισχύουν (άρθρο 59 παράγραφοι 2 και 3 της πρότασης)·
 - καταργεί το όριο μετρητών που καθορίζεται κατ' αυτό τον τρόπο για τις πληρωμές μεταξύ φυσικών προσώπων τα οποία δεν ενεργούν υπό επαγγελματική ιδιότητα και για τις πληρωμές ή τις καταθέσεις που πραγματοποιούνται στους χώρους πιστωτικών ιδρυμάτων (άρθρο 59 παράγραφος 4 της πρότασης).

⁸ Εκτίμηση επιπτώσεων, σ. 112. Επιπροσθέτως, η Μάλτα έχει θεσπίσει όριο 10 000 EUR για πληρωμές σε μετρητά όσον αφορά ορισμένους τομείς, ενώ άλλα κράτη μέλη έχουν αποφασίσει ή σχεδιάζουν να μειώσουν τα όρια αυτά. Σε τρεις περιπτώσεις (Γαλλία, Ιταλία και Ισπανία), ισχύουν υψηλότερα όρια για τους μη μόνιμους κατοίκους (μεταξύ 10 000 EUR και 15 000 EUR), και ενώ στην Ουγγαρία και την Πολωνία ισχύουν όρια μόνο για τις συναλλαγές μεταξύ επιχειρήσεων, ορισμένες χώρες όπως η Σλοβενία έχουν καθορίσει διαφορετικά όρια για τις συναλλαγές μεταξύ επιχειρήσεων και καταναλωτών και τις συναλλαγές μεταξύ επιχειρήσεων. Η Ιρλανδία και η Σουηδία, μεταξύ των χωρών που δεν έχουν θέσει κάποιο όριο στις πληρωμές σε μετρητά, επιτρέπουν στους εμπόρους να αρνούνται πληρωμές σε μετρητά.

⁹ Εκτίμηση επιπτώσεων, σ. 115.

β) Εφαρμοστέες διατάξεις

13. Το άρθρο 7 του Χάρτη, σχετικά με τον σεβασμό της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής, ορίζει ότι *«[κ]άθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στο σεβασμό της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής του, της κατοικίας του και των επικοινωνιών του».*
14. Το άρθρο 8 του Χάρτη, σχετικά με την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, ορίζει ότι:
- «1. Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα που το αφορούν.*
- 2. Η επεξεργασία αυτών των δεδομένων πρέπει να γίνεται νομίμως, για καθορισμένους σκοπούς και με βάση τη συγκατάθεση του ενδιαφερομένου ή για άλλους θεμιτούς λόγους που προβλέπονται από το νόμο. Κάθε πρόσωπο δικαιούται να έχει πρόσβαση στα συλλεγμένα δεδομένα που το αφορούν και να επιτυγχάνει τη διόρθωσή τους (...)*»
15. Το άρθρο 16 του Χάρτη, σχετικά με την επιχειρηματική ελευθερία, ορίζει ότι *«[η] επιχειρηματική ελευθερία αναγνωρίζεται σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης και τις εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές».*
16. Το άρθρο 17 του Χάρτη, σχετικά με το δικαίωμα ιδιοκτησίας, ορίζει ότι *«[κ]άθε πρόσωπο δικαιούται να είναι κύριος των νομίμως κτηθέντων αγαθών του, να τα χρησιμοποιεί, να τα διαθέτει και να τα κληροδοτεί. Κανείς δεν μπορεί να στερείται την ιδιοκτησία του, παρά μόνον για λόγους δημόσιας ωφέλειας, στις περιπτώσεις και υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στο νόμο και έναντι δίκαιης και έγκαιρης αποζημίωσης για την απώλειά της. Η χρήση των αγαθών μπορεί να υπόκειται σε περιορισμούς από το νόμο, εφόσον αυτό είναι αναγκαίο προς το γενικό συμφέρον».*
17. Το άρθρο 128 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ προβλέπει ότι *«[η] Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα έχει το αποκλειστικό δικαίωμα να επιτρέπει την έκδοση τραπεζογραμματίων σε ευρώ μέσα στην Ένωση. Η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και οι εθνικές κεντρικές τράπεζες μπορούν να εκδίδουν τέτοια τραπεζογραμμάτια. Τα τραπεζογραμμάτια που εκδίδονται από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και τις εθνικές κεντρικές τράπεζες είναι τα μόνα τραπεζογραμμάτια που αποτελούν νόμιμο χρήμα μέσα στην Ένωση».*

18. Στην αιτιολογική σκέψη (19) του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 974/98 του Συμβουλίου, της 3ης Μαΐου 1998, για την εισαγωγή του Ευρώ (κανονισμός αριθ. 974/98)¹⁰ αναφέρεται:

«(...) ότι οι περιορισμοί που θεσπίζουν για λόγους δημοσίας τάξεως τα κράτη μέλη ως προς τις πληρωμές σε κέρματα και χαρτονομίσματα δεν αντιβαίνουν στην ιδιότητα νομίμου χρήματος των εκφρασμένων σε ευρώ χαρτονομισμάτων και κερμάτων, εφόσον υπάρχουν άλλα νόμιμα μέσα για το διακανονισμό των νομισματικών οφειλών».

19. Το άρθρο 10 του κανονισμού αριθ. 974/98 προβλέπει ότι:

«Από 1ης Ιανουαρίου 2002, η ΕΚΤ και οι κεντρικές τράπεζες των συμμετεχόντων κρατών μελών θέτουν σε κυκλοφορία τραπεζογραμμάτια σε ευρώ. Με την επιφύλαξη του άρθρου 15, τα τραπεζογραμμάτια αυτά είναι τα μόνα που έχουν την ιδιότητα νομίμου χρήματος σε όλα τα εν λόγω κράτη μέλη».

III. ΝΟΜΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ

α) Συμβατότητα των διατάξεων σχετικά με τα όρια συναλλαγών σε μετρητά προς το καθεστώς των τραπεζογραμματίων και των κερμάτων σε ευρώ ως νόμιμου χρήματος

20. Το πρώτο ερώτημα που τίθεται είναι εάν η απαγόρευση πληρωμής σε μετρητά για ποσά άνω των 10 000 EUR αντιβαίνει στο καθεστώς των τραπεζογραμματίων και των κερμάτων σε ευρώ ως νόμιμου χρήματος, όπως προβλέπεται στο πρωτογενές και το παράγωγο δίκαιο.
21. Το καθεστώς των τραπεζογραμματίων σε ευρώ ως νόμιμου χρήματος κατοχυρώνεται στο άρθρο 128 παράγραφος 1 τρίτη περίοδος της ΣΛΕΕ καθώς και, με πανομοιότυπη σχεδόν διατύπωση, στο άρθρο 16 πρώτο εδάφιο τρίτη περίοδος του πρωτοκόλλου για το ΕΣΚΤ και την ΕΚΤ. Κατοχυρώνεται επίσης στο παράγωγο δίκαιο, στο άρθρο 10 δεύτερη περίοδος του κανονισμού αριθ. 974/98¹¹.

¹⁰ ΕΕ L 139 της 11.5.1998, σ. 1.

¹¹ Επιπροσθέτως, το άρθρο 11 δεύτερη περίοδος του εν λόγω κανονισμού αναγνωρίζει επίσης το καθεστώς και των κερμάτων σε ευρώ ως νόμιμου χρήματος. Βλ. απόφαση στην υπόθεση *Hessischer Rundfunk* (C-422/19, EU:C:2021:63, σκέψη 61).

22. Στις περιπτώσεις που υπάρχει υποχρέωση πληρωμής, το καθεστώς των τραπεζογραμματίων και των κερμάτων σε ευρώ ως νόμιμου χρήματος συνεπάγεται τα εξής: i) υποχρεωτική αποδοχή (επί υποχρέωσης πληρωμής ο δανειστής δεν δύναται να αρνηθεί την καταβολή τραπεζογραμματίων και κερμάτων σε ευρώ, εκτός εάν τα μέρη έχουν συμφωνήσει άλλα μέσα πληρωμής)· ii) αποδοχή στην ονομαστική αξία (η νομισματική αξία των τραπεζογραμματίων και των κερμάτων σε ευρώ ισούται προς το ποσό που αναγράφεται επί των τραπεζογραμματίων και των κερμάτων)· iii) εξοφλητική ενέργεια (ο οφειλέτης χρηματικής ενοχής δύναται να εκπληρώσει την οφειλή του προσφέροντας στον δανειστή τραπεζογραμμάτια ή κέρματα σε ευρώ)¹².
23. Το Δικαστήριο αναγνώρισε, ωστόσο, στην απόφασή του στην υπόθεση *Hessischer Rundfunk* του 2021, ότι το καθεστώς του ευρώ ως νόμιμου χρήματος και, ιδίως, η υποχρέωση των πιστωτών να αποδέχονται τα τραπεζογραμμάτια και τα κέρματα σε ευρώ ως μέσο εξόφλησης οφειλών, επιτρέπουν περιορισμούς για λόγους δημόσιου συμφέροντος. Ωστόσο, οι περιορισμοί αυτοί πρέπει να είναι ανάλογοι προς τον επιδιωκόμενο σκοπό δημόσιου συμφέροντος¹³.
24. Στο ειδικό πλαίσιο των περιορισμών που επιβάλλουν τα κράτη μέλη στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, το Δικαστήριο έχει δεχθεί ότι η πρόληψη και η καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας συνιστούν θεμιτούς σκοπούς που άπτονται της προστασίας της δημόσιας τάξης¹⁴. Ως εκ τούτου, οι εν λόγω σκοποί μπορούν επίσης να θεωρηθούν λόγοι δημόσιου συμφέροντος για τη θέσπιση περιορισμών όσον αφορά το καθεστώς των τραπεζογραμματίων και των κερμάτων σε ευρώ ως νόμιμου χρήματος.
25. Η αρχή της αναλογικότητας επιτάσσει τα οικεία μέτρα να είναι πρόσφορα για την επίτευξη των νομίμως επιδιωκόμενων από την επίμαχη ρύθμιση σκοπών και να μην υπερβαίνουν το αναγκαίο για την επίτευξη των σκοπών αυτών μέτρο. Όταν υφίσταται επιλογή μεταξύ περισσότερων πρόσφορων μέτρων, πρέπει να επιλέγεται το λιγότερο επαχθές, ενώ τα μειονεκτήματα που προκύπτουν δεν πρέπει να είναι δυσανάλογα προς τους επιδιωκόμενους σκοπούς¹⁵.

¹² Απόφαση στην υπόθεση *Hessischer Rundfunk*, ανωτέρω, σκέψη 67. Βλ. επίσης τη σύσταση της Επιτροπής, της 22ας Μαρτίου 2010, σχετικά με το πεδίο εφαρμογής και τις έννομες συνέπειες του καθεστώτος νόμιμου χρήματος των τραπεζογραμματίων και των κερμάτων σε ευρώ (2010/191/EE), EE L 83 της 30.3.2010, σ. 70.

¹³ Απόφαση στην υπόθεση *Hessischer Rundfunk*, ανωτέρω, σκέψεις 67 και 68.

¹⁴ Απόφαση στην υπόθεση *Jyske Bank Gibraltar*, C-212/11, EU:C:2013:270, σκέψεις 62-64 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

¹⁵ Απόφαση στην υπόθεση *Hessischer Rundfunk*, ανωτέρω, σκέψη 70, και εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

26. Εξάλλου, το Δικαστήριο έχει δεχθεί ότι πρέπει να αναγνωρίζεται στον νομοθέτη της Ένωσης ευρεία εξουσία εκτίμησης, η οποία δεν αφορά μόνον τη φύση και την έκταση των μέτρων που πρέπει να ληφθούν σε τομείς στους οποίους η δράση του συνεπάγεται επιλογές πολιτικής, οικονομικής ή κοινωνικής φύσης και στους οποίους καλείται να προβεί σε σύνθετες εκτιμήσεις και εκτιμήσεις, αλλά επίσης, σε ορισμένο βαθμό, τη διαπίστωση των βασικών πραγματικών περιστατικών, οπότε το κριτήριο που πρέπει να εφαρμοστεί δεν είναι το εάν ένα μέτρο που θεσπίστηκε στον τομέα αυτό είναι το μόνο ή το καλύτερο δυνατό, καθόσον η νομιμότητά του μπορεί να επηρεαστεί μόνον όταν αυτό είναι προδήλως ακατάλληλο σε σχέση προς τον επιδιωκόμενο από το αρμόδιο θεσμικό όργανο σκοπό¹⁶.
27. Στην εκτίμηση επιπτώσεων που συνοδεύει την πρόταση, η Επιτροπή εξέτασε τρεις εναλλακτικές επιλογές¹⁷ προκειμένου να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα που εντοπίστηκαν σε σχέση με τη χρησιμοποίηση πληρωμών σε μετρητά για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας, και ανέλυσε τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα καθεμίας από αυτές. Σε αυτή τη βάση, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η προτεινόμενη εναλλακτική επιλογή είναι η καλύτερη δυνατή, ιδίως επειδή «θα παράσχει μια πιο εναρμονισμένη προσέγγιση σε ολόκληρη την εσωτερική αγορά, θα μειώσει τις ανεπάρκειες του ισχύοντος πλαισίου ΚΕΧ/ΧΤ με την άρση των υποχρεώσεων των εμπόρων αγαθών και θα εξασφαλίσει ισότιμους όρους ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρήσεων, χωρίς να θέσει υπό αμφισβήτηση το καθεστώς των τραπεζογραμματίων σε ευρώ ως νόμιμου χρήματος»¹⁸.
28. Επίσης, στην ίδια εκτίμηση επιπτώσεων, η Επιτροπή παρέχει την ακόλουθη αιτιολόγηση: «Το όριο αυτό θα συνάδει με τα υφιστάμενα κατώτατα όρια για τον έλεγχο των μετρητών και θα διασφαλίζει ότι οι ευάλωτες ομάδες καταναλωτών δεν επηρεάζονται αρνητικά από τον καθορισμό επαρκώς υψηλού ανώτατου ορίου για την κάλυψη των αναγκών τους. Αυτή η εναλλακτική επιλογή θα επιτρέψει επίσης στα κράτη μέλη να διατηρήσουν τα χαμηλότερα όρια που ήδη εφαρμόζονται, αναγνωρίζοντας ότι οι εθνικές ιδιαιτερότητες ενδέχεται να δικαιολογούν χαμηλότερα όρια (...)»¹⁹. Όπως και στην υπόθεση *Hessischer Rundfunk*, τα επίμαχα μέτρα θα προβλέπουν άλλα μέσα πληρωμής πλην των μετρητών²⁰.

¹⁶ Αποφάσεις στις υποθέσεις *Τσεχική Δημοκρατία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*, C-482/17, EU:C:2019:1035, σκέψεις 77 και 78, και *Πολωνία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*, C-626/18, EU:C:2020:1000, σκέψεις 95 και 97.

¹⁷ 1) Διατήρηση της επιβολής του ισχύοντος πλαισίου ΚΕΧ/ΧΤ· 2) θέσπιση ορίου σε επίπεδο ΕΕ για τις συναλλαγές σε μετρητά ύψους 10 000 EUR, επιτρέποντας παράλληλα στα κράτη μέλη να καθορίσουν χαμηλότερο όριο και 3) θέσπιση ορίου σε επίπεδο ΕΕ για τις συναλλαγές σε μετρητά κάτω των 10 000 EUR (εκτίμηση επιπτώσεων, σ. 116-117).

¹⁸ Εκτίμηση επιπτώσεων, σ. 116.

¹⁹ Εκτίμηση επιπτώσεων, σ. 116.

²⁰ Απόφαση στην υπόθεση *Hessischer Rundfunk*, ανωτέρω, σκέψη 75.

29. Λαμβανομένων υπόψη των στοιχείων που παρέχονται στην προαναφερθείσα εκτίμηση επιπτώσεων, ιδίως της στάθμισης των διαφόρων εναλλακτικών επιλογών και των διαφορετικών διακυβευόμενων συμφερόντων, ο προτεινόμενος περιορισμός στην πληρωμή σε μετρητά δεν φαίνεται προδήλως ακατάλληλος για την επίτευξη των στόχων που επιδιώκονται με το εν λόγω μέτρο.
30. Τέλος, υπενθυμίζεται ότι η ανωτέρω συλλογιστική δεν μπορεί να τεθεί υπό αμφισβήτηση από το γεγονός ότι τα μέτρα που εξετάστηκαν στην απόφαση *Hessischer Rundfunk* θεσπίστηκαν από κράτος μέλος, ενώ ο προτεινόμενος περιορισμός πρόκειται να θεσπιστεί από την Ένωση.
31. Συναφώς, πρέπει να σημειωθεί ότι το Δικαστήριο δεν έχει αποδώσει ιδιαίτερη σημασία στο γεγονός ότι το μέτρο δημόσιου συμφέροντος καθορίζεται από το εθνικό δίκαιο ή από τη νομοθεσία της Ένωσης²¹. Με άλλα λόγια, το πεδίο εφαρμογής και το νόημα της έννοιας του δημόσιου συμφέροντος ως αιτιολογίας για ενδεχόμενο περιορισμό της αξίας των τραπεζογραμματίων σε ευρώ ή των κερμάτων σε ευρώ ως νόμιμου χρήματος, δεν επιτρέπουν καμία διαφοροποίηση είτε ο περιορισμός αυτός θεσπίζεται από τα κράτη μέλη είτε από την ίδια την Ένωση. Πράγματι, η δυνατότητα θέσπισης τέτοιων περιορισμών από τα κράτη μέλη προβλέπεται από το παράγωγο δίκαιο της ΕΕ (κανονισμός 974/98) όπως και ο υπό εξέταση περιορισμός στη χρησιμοποίηση μετρητών.

β) Συμβατότητα των διατάξεων σχετικά με τα όρια συναλλαγών σε μετρητά προς τα θεμελιώδη δικαιώματα και τις ελευθερίες της ΕΕ

32. Ζητήθηκε η γνώμη της Νομικής Υπηρεσίας του Συμβουλίου σχετικά με τη συμβατότητα προς τον Χάρτη της απαγόρευσης καταβολής σε μετρητά ποσών άνω των 10 000 EUR. Ωστόσο, το ερώτημα δεν διευκρινίζει με ποια από τα θεμελιώδη δικαιώματα και τις ελευθερίες που κατοχυρώνονται στον Χάρτη η σχετική απαγόρευση θα δημιουργούσε προβλήματα συμβατότητας. Θα πρέπει να γίνουν δύο προκαταρκτικές παρατηρήσεις.
33. Πρώτον, παρά την ύπαρξη περιορισμών σε δεκαεννέα κράτη μέλη όσον αφορά τη χρησιμοποίηση μετρητών, ανάλογων με τους υπό εξέταση, η συμβατότητα των εν λόγω υφιστάμενων περιορισμών με τα θεμελιώδη δικαιώματα δεν έχει αμφισβητηθεί ούτε έχει εξεταστεί μέχρι στιγμής από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο ή το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων.

²¹ Βλ., για παράδειγμα, την απόφαση στην υπόθεση *Kieffer* (C-114/96, EU:C:1997:316, ιδίως τις σκέψεις 28 έως 37), όπου το Δικαστήριο εξέτασε τα μέτρα που επιβλήθηκαν από την Ένωση με περιοριστικά αποτελέσματα στην εσωτερική αγορά με βάση τα ίδια κριτήρια με εκείνα που μπορούν να δικαιολογήσουν ισοδύναμους εθνικούς περιορισμούς.

34. Δεύτερον, το δίκαιο της ΕΕ δεν προβλέπει απόλυτο δικαίωμα πληρωμής σε μετρητά σε όλες τις περιπτώσεις. Ομοίως, τέτοιο δικαίωμα δεν περιλαμβάνεται στον Χάρτη²². Μολονότι δεν υφίσταται τέτοιο απόλυτο ή θεμελιώδες δικαίωμα χρησιμοποίησης μετρητών, το ζήτημα που πρέπει να εξεταστεί είναι εάν η εν λόγω απαγόρευση μπορεί να θίξει θεμελιώδη δικαιώματα για την άσκηση των οποίων η εν λόγω χρησιμοποίηση μετρητών είναι καθοριστικής σημασίας. Ειδικότερα, μπορεί να έχουν σημασία τα ακόλουθα δικαιώματα: το δικαίωμα στην επιχειρηματική ελευθερία (άρθρο 16 του Χάρτη) και το δικαίωμα ιδιοκτησίας (άρθρο 17 του Χάρτη), το δικαίωμα στον σεβασμό της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής (άρθρο 7 του Χάρτη) και το δικαίωμα στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα (άρθρο 8 του Χάρτη).
35. Σε ό,τι αφορά το δικαίωμα στην επιχειρηματική ελευθερία και το δικαίωμα ιδιοκτησίας, αν και δεν υπάρχει αμφιβολία ότι τα μετρητά μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την άσκηση των εν λόγω δικαιωμάτων, η χρησιμοποίηση μετρητών δεν είναι εν γένει απαραίτητη για την πλήρη απόλαυση των εν λόγω δικαιωμάτων, η οποία μπορεί να επιτευχθεί με τη χρησιμοποίηση άλλων μορφών χρήματος ή άλλων μέσων πληρωμής πλην των μετρητών²³. Επιπλέον, τόσο το δικαίωμα επιχειρηματικής δραστηριότητας όσο και το δικαίωμα ιδιοκτησίας δεν μπορούν να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι αποκλείουν την κανονιστική ρύθμιση του οικονομικού ή του χρηματοπιστωτικού τομέα απλώς και μόνον επειδή συνιστούν επέμβαση στην άσκηση αυτών των δικαιωμάτων.
36. Πράγματι, όσον αφορά το δικαίωμα στην επιχειρηματική ελευθερία, η άσκησή του συνεπάγεται κατ' ανάγκη τον συμβιβασμό των συμφερόντων δικαιούχων του δικαιώματος αυτού με άλλα προστατευόμενα έννομα συμφέροντα²⁴. Σε κάθε περίπτωση, δεν μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι ο προτεινόμενος περιορισμός συνιστά προσβολή του εν λόγω δικαιώματος, για τον ίδιο λόγο για τον οποίο, για παράδειγμα, η προληπτική ή η αντιμονοπωλιακή ρύθμιση ουδέποτε θεωρήθηκε ασυμβίβαστη με την επιχειρηματική ελευθερία.

²² Βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Pitruzzella στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-422/19 και C-423/19, *Hessischer Rundfunk*, EU:C:2020:756, σκέψη 133.

²³ Βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Pitruzzella, *Hessischer Rundfunk*, ανωτέρω, σκέψη 134.

²⁴ Επεξήγηση σχετικά με το άρθρο 16 (Επιχειρηματική ελευθερία) και την εκεί παρατιθέμενη νομολογία, ΕΕ C 303 της 14.12.2007, σ. 17.

37. Ομοίως, όσον αφορά το δικαίωμα ιδιοκτησίας, αποτελεί πάγια νομολογία ότι το δικαίωμα αυτό δεν είναι απόλυτο, αλλά πρέπει να συνεκτιμάται σε σχέση με τη λειτουργία του εντός της κοινωνίας. Κατά συνέπεια, μπορούν να επιβληθούν περιορισμοί στην άσκηση του δικαιώματος ιδιοκτησίας, υπό την προϋπόθεση ότι οι περιορισμοί αυτοί ανταποκρίνονται πράγματι σε επιδιωκόμενους από την Ένωση σκοπούς δημόσιου συμφέροντος και δεν συνιστούν, λαμβανομένου υπόψη του επιδιωκόμενου σκοπού, υπέρμετρη και ανεπίτρεπτη παρέμβαση δυναμένη να θίξει την ίδια την ουσία του διασφαλιζόμενου κατ' αυτό τον τρόπο δικαιώματος²⁵. Η εξέταση του σκοπού δημόσιου συμφέροντος καθώς και η εξέταση της αναλογικότητας των μέτρων που διενεργούνται στις σκέψεις 23 έως 30 ανωτέρω, στο πλαίσιο των ερωτημάτων για το καθεστώς του νόμιμου χρήματος, έχουν εδώ πλήρη εφαρμογή προκειμένου να συναχθεί το συμπέρασμα ότι το προτεινόμενο μέτρο δεν συνεπάγεται αδικαιολόγητη επέμβαση στο δικαίωμα ιδιοκτησίας.
38. Πρέπει να γίνει μια τελική παρατήρηση σχετικά με το δικαίωμα ιδιοκτησίας. Μπορεί να υποστηριχθεί ότι η άμεση σύνδεση μεταξύ της χρησιμοποίησης μετρητών και της άσκησης του εν λόγω δικαιώματος έχει σημασία σε σχέση με στοιχεία κοινωνικής ένταξης, δηλαδή σε σχέση με πολίτες που δεν έχουν ακόμη πρόσβαση σε βασικές χρηματοοικονομικές υπηρεσίες στην Ένωση και για τους οποίους τα μετρητά είναι το μόνο μέσο άσκησης αυτού του θεμελιώδους δικαιώματος²⁶.
39. Ωστόσο, η υπό εξέταση απαγόρευση χρησιμοποίησης μετρητών αφορά μόνο πληρωμές που υπερβαίνουν ένα ανώτατο όριο (10 000 EUR), το οποίο είναι αρκετά υψηλό ώστε να αποκλείει τις περισσότερες καθημερινές συναλλαγές. Επιπλέον, η απαγόρευση αυτή δεν εφαρμόζεται στα φυσικά πρόσωπα που δεν ασκούν επαγγελματική δραστηριότητα. Όπως εξηγείται στην εκτίμηση επιπτώσεων της Επιτροπής που συνοδεύει την πρόταση, οι εν λόγω περιορισμοί του πεδίου εφαρμογής της απαγόρευσης φαίνονται αναλογικοί προκειμένου να διασφαλιστεί η άσκηση του δικαιώματος ιδιοκτησίας ευάλωτων ατόμων μέσω της χρησιμοποίησης μετρητών²⁷.

²⁵ Απόφαση στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις *Kadi και Al Barakaat International Foundation* (C-402/05 P και C-415/05 P, EU:C:2008:461, σκέψη 355).

²⁶ Σύμφωνα με μελέτη που διενήργησε η ΕΚΤ το 2017, προκύπτει ότι στη ζώνη του ευρώ το 3,64 % των νοικοκυριών δεν είχε πρόσβαση σε τραπεζικές/χρηματοοικονομικές υπηρεσίες. Βλ. Ampudia, M., Ehrmann M., «Financial inclusion: what's it worth? (‘Χρηματοοικονομική ένταξη: Τι αξίζει;’)», ECB Working Paper Series No 1990, Ιανουάριος 2017, ιδίως πίνακας 1.

²⁷ Βλ. την παράγραφο 28 ανωτέρω.

40. Ο καθορισμός του προτεινόμενου ορίου πληρωμής σε μετρητά μπορεί επίσης δυνητικά να συνιστά παραβίαση του δικαιώματος στον σεβασμό της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής και του δικαιώματος στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Μπορεί να υποστηριχθεί ότι η προτεινόμενη απαγόρευση χρησιμοποίησης μετρητών μπορεί να προσφέρεται για σχετική επέμβαση στα εν λόγω δικαιώματα, ιδίως με την ενδεχόμενη δημιουργία αρχείων σχετικά με συγκεκριμένες πτυχές της ζωής των ενδιαφερόμενων προσώπων και την αποκάλυψη μορφών ιδιωτικής τους συμπεριφοράς, όπως η κατανάλωση και η εν γένει αλληλεπίδραση με τις κοινότητές τους.
41. Παρά τα ανωτέρω, η περιορισμένη ένταση μιας τέτοιας επέμβασης δεν μπορεί να οδηγήσει στο συμπέρασμα ότι η απαγόρευση θα συνιστούσε σοβαρότερη παραβίαση του δικαιώματος στον σεβασμό της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής και του δικαιώματος στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα απ' ό,τι θα προκαλούσαν οι υφιστάμενες μέθοδοι πληρωμής πλην των μετρητών, όπως οι χρεωστικές κάρτες και οι πιστωτικές κάρτες, οι μεταφορές χρηματικών ποσών, συμπεριλαμβανομένων των διαδικτυακών αγορών, και, εν πάση περιπτώσει, δεν καταδεικνύει την έλλειψη αναλογικότητάς της. Επιπροσθέτως, η πληρωμή σε μετρητά δεν συνεπάγεται, αφ' εαυτής, μεγαλύτερη ανωνυμία απ' ό,τι άλλα μέσα συναλλαγής, δεδομένου ότι, κατά γενικό κανόνα και δυνάμει της εθνικής νομοθεσίας, οι πληρωμές έναντι αγαθών ή υπηρεσιών τιμολογούνται, πράγμα το οποίο απαιτεί, κατ' αρχήν, την ταυτοποίηση των στοιχείων του αποδέκτη των εν λόγω αγαθών ή υπηρεσιών.
42. Υπενθυμίζεται επίσης ότι η επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα που λαμβάνονται από φορείς της αγοράς ως αποτέλεσμα πληρωμών, ανεξαρτήτως μέσου, υπόκειται σε κάθε περίπτωση στη νομοθεσία της ΕΕ για την προστασία των δεδομένων, η οποία, κατ' ουσίαν, εγγυάται το δικαίωμα προστασίας των εν λόγω δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Τέλος, όπως εξηγήθηκε ανωτέρω στο πλαίσιο του δικαιώματος στην επιχειρηματική ελευθερία και του δικαιώματος ιδιοκτησίας, η έκταση της υπό εξέταση απαγόρευσης υπόκειται σε σημαντικούς ποσοτικούς και ποιοτικούς περιορισμούς, οι οποίοι διασφαλίζουν ότι αποκλείονται οι περισσότερες καθημερινές συναλλαγές και ότι, ως εκ τούτου, ο όγκος των διαδρομών των δεδομένων που δημιουργούνται με τον τρόπο αυτό δεν θα συνεπαγόταν μεγαλύτερη επέμβαση στην ιδιωτική ζωή απ' ό,τι με οποιοδήποτε υφιστάμενο μέσο πληρωμής.

IV. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

43. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, η Νομική Υπηρεσία κρίνει ότι:

- α) ο προτεινόμενος περιορισμός των πληρωμών σε μετρητά δεν θίγει το καθεστώς των τραπεζογραμματίων σε ευρώ ως νόμιμου χρήματος εντός της Ένωσης, όπως ορίζεται στη ΣΛΕΕ και αναλύεται περαιτέρω από το παράγωγο δικαίω·
 - β) ομοίως, ο προτεινόμενος περιορισμός είναι συμβατός με τα δικαιώματα, τις ελευθερίες και τις αρχές που αναγνωρίζονται από τον Χάρτη, ιδίως το δικαίωμα στην επιχειρηματική ελευθερία και το δικαίωμα ιδιοκτησίας (άρθρα 16 και 17 του Χάρτη) καθώς και το δικαίωμα στον σεβασμό της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής και το δικαίωμα στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα (άρθρα 7 και 8 του Χάρτη).
-