

**Zaak C-422/19**

**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie**

**Datum van indiening:**

31 mei 2019

**Verwijzende rechter:**

Bundesverwaltungsgericht (Duitsland)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

27 maart 2019

**Verzoeker, verzoeker in hoger beroep en verzoeker tot Revision:**

KH

**Verweerder, verweerder in hoger beroep en verweerder in Revision:**

Hessischer Rundfunk

---

**Voorwerp van het hoofdgeding**

Monetair beleid, eurobankbiljetten als wettig betaalmiddel, betaling van de omroepbijdrage in contanten

**Voorwerp en rechtsgrondslag van de verwijzingsbeslissing**

Uitlegging van het Unierecht, artikel 267 VWEU

**Prejudiciële vragen**

1. Verzet de exclusieve bevoegdheid die de Europese Unie krachtens artikel 2, lid 1, juncto artikel 3, lid 1, onder c), VWEU heeft op het gebied van het monetair beleid voor de lidstaten die de euro als munt hebben, zich tegen een handeling van een van deze lidstaten die voorziet in een verplichting van publieke instanties van de lidstaat om bij de nakoming van een van overheidswege opgelegde verplichting tot betaling van een geldsom eurobankbiljetten te aanvaarden?

2. Behelst de hoedanigheid van de in euro luidende bankbiljetten als wettig betaalmiddel zoals vastgelegd in artikel 128, lid 1, derde zin, VWEU, artikel 16, eerste alinea, derde zin, van het Protocol (nr. 4) betreffende de Statuten van het Europees Stelsel van Centrale Banken en van de Europese Centrale Bank, alsmede artikel 10, tweede zin, van verordening (EG) nr. 974/98 van de Raad van 3 mei 1998 over de invoering van de euro, een verbod voor publieke instanties van een lidstaat om de nakoming van een van overheidswege opgelegde verplichting tot betaling van een geldsom door middel van dergelijke bankbiljetten te weigeren, of laat het Unierecht ruimte voor regelingen die voor bepaalde van overheidswege opgelegde betalingsverplichtingen een betaling met eurobankbiljetten uitsluiten?

3. Voor het geval dat de eerste vraag bevestigend en de tweede vraag ontkennend wordt beantwoord:

Kan een op het gebied van de exclusieve bevoegdheid van de Unie voor het monetaire beleid vastgestelde handeling van een lidstaat die de euro als munt heeft, worden toegepast voor zover en zolang de Unie geen gebruik heeft gemaakt van haar bevoegdheid?

#### **Relevante Unierechtelijke bepalingen**

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: „VWEU”), in het bijzonder de artikelen 2, 3 en 128

Protocol (nr. 4) betreffende de Statuten van het Europees Stelsel van Centrale Banken en van de Europese Centrale Bank (hierna: „Statuten van het ESCB en de ECB”), in het bijzonder artikel 16

Verordening (EG) nr. 974/98 van de Raad van 3 mei 1998 over de invoering van de euro (PB 1998, L 139, blz. 1), in het bijzonder artikel 10

Aanbeveling 2010/191/EU van de Commissie van 22 maart 2010 betreffende de draagwijdte en de gevolgen van de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten en -munten (PB 2010, L 83, blz. 70)

#### **Relevante nationale bepalingen**

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (grondwet van de Bondsrepubliek Duitsland, hierna: „GG”), in het bijzonder artikel 31

Gesetz über die Deutsche Bundesbank (wet inzake de Duitse centrale bank, hierna: „BBankG”), in het bijzonder § 14

Bürgerliches Gesetzbuch (Duits burgerlijk wetboek, hierna: „BGB”), in het bijzonder § 286 en §§ 293 tot en met 295

Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (akkoord tussen de deelstaten betreffende de omroepbijdrage, hierna: „RBStV”), waarmee de deelstaat Hessen bij wet van 23 augustus 2011 heeft ingestemd, in het bijzonder §§ 2, 7, 9 en 10

Satzung des Hessischen Rundfunks über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge (reglement van de Hessische Rundfunk inzake de procedure voor de betaling van de omroepbijdragen, hierna: „reglement”), in het bijzonder § 10

### **Korte weergave van de feiten en van de procedure**

- 1 Verzoeker is eigenaar van een appartement gelegen binnen het gebied van verweerder, een regionale publiekrechtelijke omroeporganisatie. Om die reden is hij op grond van § 2, lid 1, RBStV verplicht verweerder een omroepbijdrage te betalen.
- 2 Verzoeker heeft aangeboden om de omroepbijdrage in contanten te betalen, hetgeen verweerder echter heeft geweigerd onder verwijzing naar § 10, lid 2, van zijn reglement. Volgens deze bepaling kan de omroepbijdrage alleen giraal via automatische overschrijving, afzonderlijke overboeking of periodieke overschrijving worden betaald.
- 3 Bij besluit van 1 september 2015 heeft verweerder achterstallige omroepbijdragen voor het tweede kwartaal 2015 ten bedrage van 52,50 euro en een boete voor te late betaling van 8 euro vastgesteld. Bij het besluit op bezwaar van 31 maart 2016 heeft verweerder het bezwaar van verzoeker afgewezen.
- 4 Verzoeker heeft beroep ingesteld en nietigverklaring van de twee bovengenoemde besluiten gevorderd. Subsidiar heeft hij verzocht om vaststelling dat hij omroepbijdragen in contanten aan verweerder mag betalen. Het beroep werd in eerste en in tweede instantie afgewezen.
- 5 Met het bij de verwijzende rechter ingestelde beroep in Revision handhaaft verzoeker zijn vordering. Ter motivering voert hij aan dat § 14, lid 1, tweede zin, BBankG en artikel 128, lid 1, derde zin, VWEU voorzien in een onvoorwaardelijke en onbeperkte verplichting tot aanvaarding van eurobankbiljetten als middel ter voldoening van geldschulden. Deze verplichting kan volgens verzoeker alleen worden beperkt middels een overeenkomst tussen de betrokkenen of krachtens een machtiging in de federale wetgeving respectievelijk een Unierechtelijke machtiging. Dit geldt ook wanneer praktische redenen in het kader van zogenoemde massaprocedures vóór de uitsluiting van een betaling in contanten pleiten.

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzingsbeslissing**

- 6 De uitkomst van het geding hangt af van een beslissing van het Hof over de uitlegging van de Verdragen.

### ***Beoordeling van de zaak overeenkomstig het nationale recht***

- 7 Volgens nationaal recht zijn de besluiten van verweerder waarvan verzoeker primair de nietigverklaring vordert, onrechtmatig.
- 8 Als woningeigenaar was verzoeker op grond van § 2, lid 1, RBStV verplicht een omroepbijdrage te betalen. De in de particuliere sector aan woningen gekoppelde verplichting tot betaling van een omroepbijdrage is in wezen verenigbaar met de Duitse grondwet, zoals het Bundesverfassungsgericht (federaal constitutioneel Hof) bij arrest van 18 juli 2018 heeft vastgesteld. De bijdragen van verzoeker voor de litigieuze periode van 1 april 2015 tot en met 30 juni 2015 waren overeenkomstig § 7, lid 3, RBStV halverwege deze periode verschuldigd, dat wil zeggen op 15 mei 2015. Aangezien de betalingstermijn gebaseerd is op de kalender, was een aanmaning niet nodig voor het intreden van het verzuim (zie § 286, lid 2, punt 1, BGB).
- 9 Op het moment van de vaststelling van de bestreden besluiten was verweerder evenwel in schuldeisersverzuim – waardoor een verzuim aan de zijde van de schuldenaar is uitgesloten (§ 293 BGB) – aangezien hij de door verzoeker aangeboden voldoening van de omroepbijdragen middels contante betaling heeft geweigerd.
- 10 Overeenkomstig § 14, lid 1, tweede zin, BBankG zijn eurobankbiljetten immers „het enige onbeperkte wettige betaalmiddel”. De verwijzende rechter komt middels een systematische, historische en teleologische uitlegging van deze bepaling tot de conclusie dat publieke instanties verplicht zijn eurobankbiljetten te aanvaarden, als daarmee wordt voldaan aan een van overheidswege opgelegde verplichting tot betaling van een geldsom. Uitzonderingen kunnen niet zonder meer worden gebaseerd op praktische administratieve redenen of op kostenbesparing; hiervoor is veeleer een machtiging in de federale wetgeving vereist.
- 11 In het onderhavige geval is echter slechts een machtiging krachtens de wetgeving van een deelstaat afgegeven, aangezien de RBStV, op grond waarvan het reglement van verweerder is vastgesteld, jegens verzoeker alleen door middel van een goedkeuringswet van de deelstaat Hessen effect sorteert.
- 12 Op grond van artikel 31 GG („federaal recht gaat voor het recht van de deelstaten”) is deze machtiging krachtens de wetgeving van een deelstaat ongeldig, aangezien deze in strijd is met de federale regeling in § 14, lid 1, tweede zin, BBankG.

- 13 De in § 14, lid 1, tweede zin, BBankG geregelde verplichting tot aanvaarding van eurobankbiljetten geldt naar de opvatting van de verwijzende rechter ook voor zogenoemde massaprocedures zoals de heffing van de omroepbijdrage. Er zijn geen aanwijzingen dat de mogelijkheid om de omroepbijdrage contant te betalen, de volgens de rechtspraak van het Bundesverfassungsgericht vereiste financiering van de omroepen in gevaar zou kunnen brengen. Dat de met de aanvaarding van contant geld verbonden kosten de omroepbijdrage zouden kunnen verhogen, waardoor ook diegenen worden belast die voor de betaling van hun bijdragen geen gebruik maken van de mogelijkheid tot contante betaling, moet volgens de nationale wetgeving voor lief worden genomen.

*Eerste prejudiciële vraag*

- 14 De verwijzende rechter vraagt zich af of § 14, lid 1, tweede zin, BBankG op zijn beurt niet-toepasselijk is, omdat dit artikel niet in overeenstemming is met de exclusieve bevoegdheid van de Unie op het gebied van het monetaire beleid.
- 15 Overeenkomstig artikel 3, lid 1, onder c), VWEU is de Unie exclusief bevoegd op het gebied van het monetair beleid voor de lidstaten die de euro als munt hebben. Ingevolge artikel 2, lid 1, VWEU kan om die reden alleen de Unie op dit gebied wetgevend optreden en juridisch bindende handelingen vaststellen; de lidstaten kunnen zulks slechts zelf doen als zij daartoe door de Unie gemachtigd zijn, of ter uitvoering van de handelingen van de Unie. De omvang en de voorwaarden voor de uitoefening van de bevoegdheden van de Unie worden blijkens artikel 2, lid 6, VWEU geregeld door de bepalingen van de Verdragen over ieder van die gebieden. Voor het monetair beleid zijn in zoverre vooral de artikelen 127 e.v. VWEU van belang.
- 16 De inhoud van het in artikel 3, lid 1, onder c), VWEU genoemde begrip monetair beleid, en daarmee de omvang van de exclusieve bevoegdheid van de Unie, is nog niet definitief vastgesteld. Volgens de rechtspraak van het Hof (zie arresten van 27 november 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punten 53 e.v., 16 juni 2015, Gauweiler e.a., C-62/14, EU:C:2015:400, punten 42 e.v., en 11 december 2018, Weiss e.a., C-493/17, EU:C:2018:1000, punten 50 e.v.) definieert het VWEU het monetair beleid nergens nauwkeurig, maar legt het zowel de doelstellingen van het monetair beleid als de middelen vast waarover het Europees Stelsel van Centrale Banken (ESCB) beschikt om dat beleid uit te voeren. Blijkens artikel 127, lid 1, VWEU en artikel 282, lid 2, VWEU is het hoofddoel van het monetair beleid van de Unie het handhaven van prijsstabiliteit. Middelen voor het handhaven van prijsstabiliteit zijn bijvoorbeeld het vaststellen van de belangrijkste rentetarieven voor de eurozone alsmede de emissie van euromunten of -bankbiljetten (arrest van 27 november 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punt 96). Verder worden in hoofdstuk IV van het protocol betreffende het ESCB en de ECB de instrumenten vermeld waarvan het ESCB gebruik kan maken in het kader van het monetair beleid (arresten van 16 juni 2015, Gauweiler e.a., C-62/14, EU:C:2015:400, punt 45, en 11 december 2018, Weiss e.a., C-493/17, EU:C:2018:1000, punt 52). Ten slotte heeft het Hof

verduidelijkt dat een maatregel niet kan worden aangemerkt als een maatregel van monetair beleid louter omdat deze indirecte gevolgen kan hebben voor de stabiliteit van de eurozone (arresten van 27 november 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punten 56 en 97, alsmede 16 juni 2015, Gauweiler e.a., C-62/14, EU:C:2015:400, punt 52).

- 17 Op basis van deze rechtspraak kan de verwijzende rechter niet definitief beslissen of de exclusieve bevoegdheid van de Unie op het gebied van het monetair beleid zich uitstrekt tot de regeling van de rechtsgevolgen die – zoals met name de verplichting van publieke instanties om eurobankbiljetten te aanvaarden – verbonden zijn aan de hoedanigheid van de eurobankbiljetten als wettig betaalmiddel, en of er daarom overeenkomstig artikel 2, lid 1, VWEU in zoverre sprake is van een „blokkering” van de wetgeving van de lidstaten. De genoemde verplichting heeft geen betrekking op het doel van het handhaven van prijsstabiliteit en houdt evenmin rechtstreeks verband met de in het primaire recht vermelde middelen voor het bereiken van dit doel. In het bijzonder wordt het aan de Europese Centrale Bank en de nationale centrale banken in artikel 128, lid 1, VWEU verleende recht tot uitgifte van eurobankbiljetten niet beperkt of gewijzigd. Anderzijds laat de rechtspraak van het Hof ruimte voor de aannahme dat ook regelingen die de aanvaarding van eurobankbiljetten als wettig betaalmiddel en daarmee het functioneren van het geldverkeer veilig moeten stellen, onder het gebied van het monetair beleid moeten worden geschaard. Het lijkt in ieder geval niet uitgesloten dat een dergelijke handeling als maatregel die vereist is voor het gebruik van de euro als gemeenschappelijke munt, kan worden gebaseerd op artikel 133 VWEU en dat om die reden ook in dit verband overeenkomstig artikel 2, lid 1 en lid 6, VWEU moet worden uitgegaan van een exclusieve bevoegdheid van de Unie.

### *Tweede prejudiciële vraag*

- 18 De vraag of de Duitse wetgever een bepaling zoals § 14, lid 1, tweede zin, BBankG vanwege de exclusieve bevoegdheid van de Unie op het gebied van het monetair beleid überhaupt mocht vaststellen, is niet aan de orde, wanneer reeds het toepasselijke materiële Unierecht publieke instanties van een lidstaat verbiedt te weigeren dat een van overheidswege opgelegde verplichting tot betaling van een geldsom wordt nagekomen door middel van een betaling in eurobankbiljetten. Ook in dat geval zou § 10, lid 2, van het reglement van verweerder immers onrechtmatig zijn vanwege de schending van het recht van hogere rang, met het gevolg dat het beroep in Revision van verzoeker zou moeten worden toegewezen.
- 19 Op grond van artikel 128, lid 1, derde zin, VWEU alsmede – in dezelfde bewoordingen – artikel 16, lid 1, derde zin, van de Statuten van het ESCB en de ECB, zijn de door de Europese Centrale Bank en de nationale centrale banken uitgegeven bankbiljetten de enige bankbiljetten die binnen de Unie de hoedanigheid van wettig betaalmiddel hebben. Verder bepaalt artikel 10, tweede zin, van verordening nr. 974/98 – op het niveau van afgeleid recht – dat onverminderd artikel 15 van deze verordening, dat wil zeggen na afloop van de

overgangperiode, de in euro luidende bankbiljetten de enige bankbiljetten zijn die in alle betrokken lidstaten de hoedanigheid van wettig betaalmiddel hebben. Uit het begrip wettig betaalmiddel kan niet zonder meer een verplichting worden afgeleid tot aanvaarding van in euro luidende bankbiljetten – zoals reeds uiteengezet met betrekking tot het Duitse recht. Het begrip wordt noch in de toepasselijke primairrechtelijke bepalingen van het VWEU of de Statuten van het ESCB en de ECB, noch in verordening nr. 974/98 gedefinieerd. Uit overweging 19 van deze verordening kan slechts worden afgeleid dat beperkingen van de mogelijkheid van een contante betaling naar de opvatting van de Uniewetgever niet zonder meer de hoedanigheid van eurocontanten als wettig betaalmiddel aantasten. Hiermee zijn immers door de lidstaten om redenen van openbare orde ingevoerde beperkingen van betalingen in bankbiljetten en munten niet onverenigbaar met de aan eurobankbiljetten en euromunten toekomende eigenschap van een wettig betaalmiddel, voor zover andere wettige betaalmiddelen beschikbaar zijn voor het voldoen van geldschulden.

- 20 Ook is onduidelijk wat in dit verband de betekenis is van aanbeveling 2010/191. Daarin wordt wel het begrip „wettig betaalmiddel” verduidelijkt, in het bijzonder door de formulering in punt 1, onder a): „De crediteur bij een betalingsverplichting mag geen eurobankbiljetten en -munten weigeren, tenzij de partijen een ander betaalmiddel zijn overeengekomen.” Uitzonderingen hierop zijn volgens de punten 2 en 3 van de aanbeveling alleen mogelijk bij detailtransacties „om redenen die op het ‚beginsel van goede trouw’ terug te voeren zijn”. Aanbevelingen van de instellingen van de Unie zijn evenwel overeenkomstig artikel 288, lid 5, VWEU niet bindend. Bovendien blijkt uit de ontstaansgeschiedenis van aanbeveling 2010/191 dat de vaststelling van een formele handeling juist dient te worden voorkomen, aangezien een meningsverschil bestond met betrekking tot de vraag of aan de Unie een – door haar nog niet uitgeoefende – exclusieve bevoegdheid toekomt tot vaststelling van een algemene definitie van het wettig betaalmiddel en de daaruit voortvloeiende gevolgen of dat de nationale wetgevers in dit verband bevoegd zijn.

### ***Derde prejudiciële vraag***

- 21 De eerste prejudiciële vraag of de Duitse wetgever § 14, lid 1, tweede zin, BBankG vanwege de exclusieve bevoegdheid van de Unie op het gebied van het monetair beleid überhaupt mocht vaststellen, is ook dan niet relevant, wanneer uit het toepasselijke materiële Unierecht geen verplichting kan worden afgeleid tot aanvaarding van eurobankbiljetten bij de nakoming van van overheidswege opgelegde verplichtingen tot betaling van een geldsom, maar een nationale regeling met deze inhoud wel kan worden toegepast, voor zover en zolang de Unie geen definitief gebruik heeft gemaakt van haar exclusieve bevoegdheid.
- 22 Artikel 2, lid 1, VWEU bepaalt dat de lidstaten op een gebied waarvoor bij de Verdragen een exclusieve bevoegdheid aan de Unie wordt toegedeeld, alleen wetgevend mogen optreden, als zij daartoe door de Unie gemachtigd zijn of ter uitvoering van de handelingen van de Unie. Verder is het reeds lang vaste

rechtspraak van het Hof dat het Unierecht voorrang heeft boven de wetgeving van de lidstaten (zie arrest van 15 juli 1964, Costa, 6/64, EU:C:1964:66, blz. 1270). Tevens heeft het Hof al veel eerder verduidelijkt dat, krachtens het beginsel van de voorrang van het Unierecht, de verdragsbepalingen en de rechtstreeks toepasselijke handelingen van de instellingen, in hun verhouding tot het nationale recht van de lidstaten, tot gevolg hebben niet alleen dat zij door het enkele feit van hun inwerkingtreding elke strijdige bepaling van de bestaande nationale wetgeving van rechtswege buiten toepassing doen treden, maar ook dat zij in de weg staan aan de geldige totstandkoming van nieuwe nationale wetgevende handelingen, voor zover die onverenigbaar met het Unierecht zouden zijn (zie arrest van 9 maart 1978, Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, punten 17 en 18). De fundamentele uitspraken van het Hof inzake de toepassingsvoorrang van het Unierecht hebben evenwel betrekking op die gevallen waarin een nationale handeling strijdig is met een materiële bepaling van het primaire of het afgeleide Unierecht. Uit de bestaande rechtspraak kan niet met zekerheid worden afgeleid of een nationale handeling ook reeds dan niet mag worden toegepast, als deze bij gebrek aan een wetgevende handeling van de Unie slechts met schending van de blokkerende werking van de exclusieve bevoegdheid van de Unie tot stand is gekomen.