

Cauza C-422/19**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

31 mai 2019

Instanța de trimitere:

Bundesverwaltungsgericht (Germania)

Data deciziei de trimitere:

27 martie 2019

Reclamant, apelant și recurent:

KH

Pârât, intimat în apel și intimat în recurs:

Hessischer Rundfunk

Obiectul acțiunii principale

Politica monetară, bancnotele euro ca mijloc de plată legal, achitarea în numerar a contribuției pentru serviciul de radiodifuziune

Obiectul și temeiul întrebării preliminare

Interpretarea dreptului Uniunii Europene, articolul 267 TFUE

Întrebările preliminare

1. Competența exclusivă de care Uniunea dispune conform articolului 2 alineatul (1) coroborat cu articolul 3 alineatul (1) litera (c) TFUE în domeniul politicii monetare pentru statele membre a căror monedă este euro contravine unui act juridic al unuia din aceste state membre care prevede obligația instituțiilor publice ale statului membru de a accepta bancnote euro la îndeplinirea obligațiilor de plată stabilite prin prerogative publice?

2. Statutul bancnotelor cu valoarea nominală exprimată în euro ca mijloc legal de plată, stabilit conform articolului 128 alineatul (1) teza a treia TFUE, articolului 16 alineatul (1) teza 3 din Protocolul (nr. 4) privind Statutul Sistemului European al Băncilor Centrale și al Băncii Centrale Europene, precum și articolului 10 teza a doua din Regulamentul (CE) nr. 974/98 al Consiliului din 3 mai 1998 privind introducerea euro, conține o interdicție pentru instituțiile publice ale unui stat membru de a refuza îndeplinirea prin astfel de bancnote a obligațiilor de plată stabilite prin prerogative publice sau dreptul Uniunii Europene conferă spațiu pentru reglementări care exclud plata în bancnote euro pentru anumite obligații de plată stabilite prin prerogative publice?

3. În cazul unui răspuns pozitiv la prima întrebare și al unui răspuns negativ la cea de a doua întrebare:

Se poate aplica un act juridic al unui stat membru a cărui monedă este euro, emis în cadrul competenței exclusive a Uniunii în domeniul politicii monetare, dacă și în măsura în care Uniunea nu și-a exercitat această competență?

Dispozițiile de drept al Uniunii invocate

Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), în special articolele 2, 3 și 128

Protocolul (nr. 4) privind Statutul Sistemului European al Băncilor Centrale și al Băncii Centrale Europene (denumit în continuare: Statutul SEBC și al BCE), în special articolul 16

Regulamentul (CE) nr. 974/98 al Consiliului din 3 mai 1998 privind introducerea euro (JO L 139, 1998, p. 1, Ediție specială, 10/vol. 1, p. 122), în special articolul 10

Recomandarea Comisiei 2010/191/UE din 22 martie 2010 privind domeniul de aplicare și efectele statutului de mijloc legal de plată al bancnotelor și monedelor euro (JO 2010, L 83, p. 70)

Dispozițiile naționale invocate

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland [Legea fundamentală a Republicii Federale Germania] (denumită în continuare „GG”), în special articolul 31

Legea Băncii Federale a Germaniei (denumită în continuare: BBankG), în special articolul 14

Codul civil german (denumit în continuare: BGB), în special articolele 286 și 293-295

Contractul privind contribuția pentru serviciul public național de radiodifuziune (denumit în continuare: RBStV), aprobat de Landul Hessen prin legea din 23 august 2011, în special articolele 2, 7, 9 și 10

Statutul Hessischer Rundfunk privind procedura de achitare a contribuției pentru serviciul public de radiodifuziune (denumit în continuare „Statutul privind contribuția”), în special articolul 10

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii preliminare

- 1 Reclamantul este proprietarul unei locuințe aflată în zona pârâtei, un organism public de radiodifuziune. De aceea, el este obligat, conform articolului 2 alineatul (1) din RBStV să achite pârâtei o contribuție pentru serviciul public de radiodifuziune.
- 2 Reclamantul a solicitat achitarea contribuției pentru serviciul public de radiodifuziune în numerar, solicitare care i-a fost respinsă de pârâtă făcând referire la articolul 10 alineatul (2) din statutul său privind contribuția. Potrivit acestei prevederi, contribuția pentru serviciul public de radiodifuziune poate fi achitată doar în format non-numerar, prin mandat de debitare directă, virament unic sau virament permanent.
- 3 Prin decizia din 1 septembrie 2015, pârâta a stabilit restanțe la plata contribuției pentru serviciul public de radiodifuziune pentru cel de al doilea trimestru din 2015 în cuantum de 52,50 EUR și penalități de întârziere de 8 EUR. Prin decizia privind contestația din 31 martie 2016, pârâta a respins contestația reclamantului.
- 4 Reclamantul a formulat o acțiune având ca obiect anularea celor două decizii susmenționate. În subsidiar, acesta a solicitat să se constate că are dreptul de a achita pârâtei în numerar contribuția pentru serviciul public de radiodifuziune. Acțiunea a fost respinsă de prima și a doua instanță.
- 5 Prin recursul formulat în fața instanței de trimitere, reclamantul își susține în continuare cererea. Pentru motivare, acesta invocă faptul că articolul 14 alineatul (1) teza a doua din Legea Băncii Federale a Germaniei și articolul 128 alineatul (1) teza a treia TFUE prevăd fiecare o obligație necondiționată și nelimitată de a accepta bancnotele euro ca mijloc de plată pentru achitarea datoriilor în bani. Această obligație ar putea fi restricționată doar în baza unui contract între părțile implicate sau în baza unei autorizări conform legislației federale sau dreptului Uniunii. Acest lucru ar fi posibil și în cazul în care excluderea plății în numerar este justificată de motive de practicabilitate în cadrul procedurilor colective.

Prezentare succintă a motivelor trimiterii preliminare

- 6 Rezultatul litigiului depinde de o decizie a Curții de Justiție privind interpretarea tratatelor.

Aprecierea litigiului în lumina dreptului național

- 7 Potrivit dreptului național, deciziile pârâtei, a căror anulare este solicitată de reclamant în cererea principală, se dovedesc a fi nelegale.
- 8 Într-adevăr, reclamantul era obligat, în calitate de proprietar al unei locuințe, să achite o contribuție pentru serviciul public de radiodifuziune potrivit articolului 2 alineatul (1) din RBStV. Obligația de achitare a contribuției pentru serviciul public de radiodifuziune care vizează locuințele în sectorul privat este, în principiu, în conformitate cu Legea fundamentală, după cum a stabilit Bundesverfassungsgericht (Curtea Constituțională Federală) prin hotărârea din 18 iulie 2018. Contribuțiile reclamantului pentru perioada vizată de litigiu, de la 1 aprilie 2015 până la 30 iunie 2015, au fost scadente, conform articolului 7 alineatul (3) din RBStV la mijlocul acestei perioade, și anume la 15 mai 2015. Întrucât perioada serviciilor se calculează după calendar, nu este necesară emiterea unei notificări de întârziere [a se vedea articolul 286 alineatul (2) punctul 1 din Codul civil].
- 9 La data emiterii deciziilor contestate, pârâta se afla însă în întârziere la acceptarea plății (articolul 293 din Codul civil) – care exclude întârzierea debitorului – deoarece aceasta a respins solicitarea reclamantului de a achita în numerar contribuțiile pentru serviciul public de radiodifuziune.
- 10 Conform articolului 14 alineatul (1) teza a doua din BBankG, bancnotele euro reprezintă „singurul mijloc de plată legal nerestricționat”. În urma unei interpretări sistematice, istorice și teleologice a acestei prevederi, instanța de trimitere a ajuns la concluzia că instituțiile publice sunt obligate să accepte bancnotele euro, dacă acestea sunt utilizate pentru îndeplinirea unei obligații de plată stabilite prin prerogative publice. Excepțiile nu sunt susținute automat din motive de practicabilitate administrativă sau pentru reducerea costurilor, acestea necesitând o autorizare printr-o lege federală.
- 11 În cazul de față există însă doar o autorizare privind legislația landului, deoarece RBStV, pe baza căreia a fost întocmit statutul pârâtei privind contribuția, produce efecte asupra reclamantului doar în baza unei legi de aprobare emise de landul Hessen.
- 12 Conform articolului 31 din Legea fundamentală a Republicii Federale Germania („Legislația federală are întâietate față de legislația landurilor”) această autorizare în baza legislației landului nu produce efecte, deoarece încalcă prevederile legislației federale din cadrul articolului 14 alineatul (1) teza a doua din BBankG.

- 13 Obligația de a accepta bancnotele euro, prevăzută în articolul 14 alineatul (1) teza a doua din BBankG, se aplică, în opinia instanței de primire, și referitor la așa-numitele proceduri colective, cum ar fi încasarea contribuției pentru serviciul public de radiodifuziune. Nu există indicii în sensul că posibilitatea de a achita în numerar contribuția pentru serviciul public de radiodifuziune ar putea pune în pericol resursele financiare ale organismelor publice de radiodifuziune, necesare conform jurisprudenței Bundesverfassungsgericht. Conform legislației naționale, se poate accepta faptul că eventual costurile asociate cu acceptarea plăților în numerar determină o creștere a contribuției pentru serviciul public de radiodifuziune, afectând astfel și plătitorii acestei contribuții care nu utilizează posibilitatea de a efectua plăți în numerar.

Cu privire la prima întrebare preliminară

- 14 Instanța de trimitere se întreabă dacă articolul 14 alineatul (1) teza a doua din BBankG nu este inaplicabil din punctul său de vedere, ținând cont de faptul că acest articol nu este în conformitate cu competența exclusivă a Uniunii în domeniul politicii monetare.
- 15 Potrivit articolului 3 alineatul (1) litera (c) TFUE, competența Uniunii este exclusivă în domeniul politicii monetare pentru statele membre a căror monedă este euro. Potrivit articolului 2 alineatul (1) TFUE, numai Uniunea poate legisla și adopta acte cu forță juridică obligatorie în acest domeniu; statele membre pot să facă acest lucru numai în cazul în care sunt abilitate de Uniune sau pentru punerea în aplicare a actelor Uniunii. Întinderea și condițiile exercitării competențelor Uniunii sunt stabilite prin dispozițiile tratatelor referitoare la fiecare domeniu, potrivit articolului 2 alineatul (6) TFUE. Pentru politica monetară, accentul trebuie să se pună în acest sens mai ales pe articolul 127 TFUE și următoarele.
- 16 Conținutul termenului de politică monetară specificat la articolul 3 alineatul (1) litera (c) TFUE și astfel întinderea competenței exclusive a Uniunii nu sunt clarificate definitiv încă. Din jurisprudența Curții (a se vedea Hotărârea din 27 noiembrie 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punctul 53 și urm., Hotărârea din 16 iunie 2015, Gauweiler și alții, C-62/14, EU:C:2015:400, punctul 42 și urm., Hotărârea din 11 decembrie 2018, Weiss și alții, C-493/17, EU:C:2018:1000, punctul 50 și urm.) rezultă că TFUE nu cuprinde nicio definiție precisă a politicii monetare, ci definește în același timp obiectivele politicii monetare și mijloacele de care dispune SEBC pentru a pune în aplicare această politică. În temeiul articolului 127 alineatul (1) și al articolului 282 alineatul (2) TFUE, obiectivul principal al politicii monetare a Uniunii este menținerea stabilității prețurilor. Mijloacele pentru asigurarea stabilității prețurilor sunt, de exemplu, stabilirea ratelor dobânzii de bază pentru zona euro și emiterea monedelor sau bancnotelor euro (Hotărârea din 27 noiembrie 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punctul 96). În plus, în capitolul IV din Statutul privind SEBC și BCE, se enumeră instrumentele la care poate recurge SEBC în cadrul politicii monetare (Hotărârea din 16 iunie 2015, Gauweiler și alții, C-62/14, EU:C:2015:400, punctul 45 și Hotărârea din 11 decembrie 2018, Weiss și alții,

C-493/17, EU:C:2018:1000, punctul 52). În sfârșit, Curtea a precizat că, pentru a fi calificată drept măsură de politică monetară, nu este suficient ca o măsură să aibă efecte indirecte asupra stabilității euro (Hotărârea din 27 noiembrie 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punctele 56 și 97, precum și Hotărârea din 16 iunie 2015, Gauweiler și alții, C-62/14, EU:C:2015:400, punctul 52).

- 17 Pornind de la această jurisprudență, instanța de trimitere nu poate decide definitiv dacă într-adevăr competența exclusivă a Uniunii în domeniul politicii monetare vizează și reglementarea consecințelor juridice asociate cu statutul bancnotelor euro ca mijloc legal de plată - precum, în special, prevederea privind o obligație a instituțiilor publice de a accepta bancnotele euro - și dacă există, potrivit articolului 2 alineatul (1) TFUE, în această măsură o interdicție de aplicare a legislației statelor membre. Într-adevăr, obligația susmenționată nu vizează nici obiectivul de asigurare a stabilității prețurilor, nici nu există o referință directă la mijloacele menționate în dreptul primar pentru atingerea acestor obiective. În special, nu este restricționat sau modificat dreptul acordat în temeiul articolului 128 alineatul (1) TFUE Băncii Centrale Europene și băncilor centrale naționale de a emite bancnote euro. Pe de altă parte însă, jurisprudența Curții lasă loc pentru ipoteza că și reglementările care au rolul de a asigura acceptarea bancnotelor euro ca mijloc legal de plată și, astfel, de a asigura funcționalitatea circulației banilor trebuie încadrate tot în domeniul politicii monetare. În orice caz, nu pare a fi exclus faptul ca un astfel de act juridic, ca măsură necesară pentru utilizarea euro ca monedă unică, să poată fi întemeiat pe articolul 133 TFUE, motiv pentru care se consideră, potrivit articolului 2 alineatul (1) și alineatul (6) TFUE, că se aplică în acest sens competența exclusivă a Uniunii.

Cu privire la a doua întrebare preliminară

- 18 Întrebarea dacă legiuitorul german avea dreptul să adopte o prevedere precum articolul 14 alineatul (1) teza a doua din BBankG, având în vedere competența exclusivă a Uniunii în domeniul politicii monetare, nu este valabilă atunci când dreptul material al Uniunii aplicabil conține deja o interdicție pentru instituțiile publice ale unui stat membru de a refuza îndeplinirea unei obligații de plată stabilite prin prerogative publice cu bancnote cu valoarea nominală exprimată în euro. Deoarece și în acest caz, articolul 10 alineatul (2) din Statutul privind contribuția ar fi nelegal ca urmare a încălcării dreptului prioritar, cu consecința că se va admite recursul formulat de reclamant.
- 19 Potrivit articolului 128 alineatul (1) teza a treia TFUE, precum și - într-un text similar - potrivit articolului 16 alineatul (1) teza a treia din Statutul privind SEBC și BCE, bancnotele emise de Banca Centrală Europeană și de băncile centrale naționale reprezintă singurele bancnote care au statutul de mijloc legal de plată în cadrul Uniunii. Totodată - la nivelul dreptului derivat - articolul 10 teza a doua din Regulamentul nr. 974/98 prevede că, fără să aducă atingere articolului 15, respectiv după expirarea perioadei de tranziție, aceste bancnote cu valoarea nominală exprimată în euro trebuie să fie numai bancnotele care au statut de mijloc legal de plată în toate statele membre participante. Din termenul de mijloc

legal de plată nu rezultă fără echivoc obligația de acceptare a bancnotelor cu valoarea nominală exprimată în euro - așa cum s-a specificat deja pentru dreptul german. Termenul nu este definit nici în normele relevante de drept primar ale TFUE sau în Statutul privind SEBC și BCE, și nici în Regulamentul nr. 974/98. Considerentul (19) al acestui Regulament prevede doar faptul că, în opinia legiuitorului Uniunii, limitările privind plățile în bancnote și monede afectează statutul de mijloc legal de plată al bancnotelor și monedelor euro. Întrucât, potrivit acestui considerent, limitările privind plățile în bancnote și monede, stabilite de statele membre din motive publice nu sunt incompatibile cu statutul de mijloc legal de plată al bancnotelor și monedelor euro, cu condiția să fie disponibile alte mijloace legale de plată pentru achitarea datoriilor monetare.

- 20 De asemenea, nu este clară semnificația Recomandării 2010/191 în acest context. În această recomandare este concretizat termenul „mijloc legal de plată”, în special prin precizarea de la punctul 1 litera (a): „Creditorul unei obligații de plată nu poate refuza bancnotele și monedele în euro decât în cazul în care părțile au convenit asupra utilizării altor mijloace de plată.” Excepțiile sunt posibile, conform punctelor 2 și 3 din Recomandare, doar în cadrul tranzacțiilor cu amănuntul „din motive legate de principiul bunei credințe”. Recomandările organelor Uniunii nu sunt însă obligatorii, potrivit articolului 288 alineatul (5) TFUE. În plus, istoricul adoptării Recomandării 2010/191 indică faptul că adoptarea unui act juridic formal trebuie evitată tocmai din prisma faptului că există o contradicție în ceea ce privește întrebarea dacă Uniunea dispune de competența exclusivă - pe care nu și-a exercitat-o încă - de a stabili o definiție generală a mijlocului legal de plată și a efectelor rezultate sau dacă legiuitorii naționali au drept de reglementare în acest sens.

Cu privire la a treia întrebare preliminară

- 21 Cu privire la relevanța deciziei din prima întrebare adresată, dacă legiuitorul german avea dreptul să adopte o prevedere precum articolul 14 alineatul (1) teza a doua din BBankG având în vedere competența exclusivă a Uniunii în domeniul politicii monetare, se va formula un răspuns negativ și în cazul în care din dreptul material al Uniunii aplicabil nu rezultă o obligație de a accepta bancnotele euro ca mijloc de plată pentru îndeplinirea unei obligații de plată stabilite prin prerogative publice, însă se poate aplica totuși o reglementare națională cu acest conținut, dacă și în măsura în care Uniunea nu și-a exercitat competența exclusivă.
- 22 Într-adevăr, articolul 2 alineatul (1) TFUE prevede că, în cazul în care tratatele atribuie Uniunii competență exclusivă într-un domeniu determinat, numai Uniunea poate legifera și adopta acte cu forță juridică obligatorie, statele membre putând să facă acest lucru numai în cazul în care sunt abilitate de Uniune sau pentru punerea în aplicare a actelor Uniunii. În plus, în jurisprudența Curții se explică de mult timp că dreptul Uniunii este prioritar față de actele legislative ale statelor membre (a se vedea Hotărârea din 15 iulie 1964, Costa, 6/64, EU:C:1964:66, p. 1270). De asemenea, se explică faptul că, în conformitate cu principiul supremației dreptului Uniunii, dispozițiile tratatului și actele instituțiilor

direct aplicabile au ca efect, în raporturile lor cu legislația națională a statelor membre, prin simplul fapt al intrării lor în vigoare, nu numai determinarea inaplicabilității de drept a oricărei dispoziții contrare a legislației naționale existente, ci și împiedicarea adoptării valabile a unor noi acte normative naționale, în măsura în care acestea ar fi incompatibile cu dreptul Uniunii (a se vedea Hotărârea din 9 martie 1978, Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, punctele 17 și 18). Deciziile fundamentale ale Curții privind supremația dreptului Uniunii, se referă însă doar la cazurile în care un act juridic național este incompatibil cu o normă materială de drept primar sau derivat al Uniunii. Din jurisprudența existentă nu rezultă cu certitudine dacă un act juridic național poate fi aplicat și în cazul în care acesta a fost adoptat în lipsa acțiunii legislative a Uniunii doar prin încălcarea efectului restrictiv al competenței exclusive a Uniunii.