

Sag C-422/19

Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement

Dato for indlevering:

31. maj 2019

Forelæggende ret:

Bundesverwaltungsgericht (Tyskland)

Afgørelse af:

27. marts 2019

Sagsøger, appellanant og revisionsappellant:

KH

Sagsøgt, appelindstævnt og revisionsindstævnt:

Hessischer Rundfunk

Hovedsagens genstand

Monetær politik, eurosedler som lovligt betalingsmiddel, kontant betaling af radio- og TV-licens

Genstand og retsgrundlag for forelæggelsen

Fortolkning af EU-retten, artikel 267 TEUF

Præjudicielle spørgsmål

1. Er den enekompetence, som Unionen i henhold til artikel 2, stk. 1, TEUF sammenholdt med artikel 3, stk. 1, litra c), TEUF har på området for den monetære politik for de medlemsstater, der har euroen som valuta, til hinder for en af disse medlemsstaters retsakt, hvorved der fastsættes en forpligtelse for medlemsstatens offentlige organer til at modtage eurosedler ved opfyldelsen af pengeforpligtelser, der pålægges af det offentlige?

2. Indeholder den status som lovligt betalingsmiddel, der er fastsat for pengesedler denomineret i euro i artikel 128, stk. 1, tredje punktum, TEUF, artikel 16, stk. 1, tredje punktum, i protokol (nr. 4) om statuten for Det Europæiske System af Centralbanker og Den Europæiske Centralbank samt artikel 10, andet punktum, i Rådets forordning (EF) nr. 974/98 af 3. maj 1998 om indførelse af euroen et forbud for en medlemsstats offentlige organer mod at afvise opfyldelse af en pengeforpligtelse, der pålægges af det offentlige, med sådanne pengesedler, eller levner EU-retten mulighed for ordninger, der udelukker en betaling med eurosedler for så vidt angår visse pengeforpligtelser, der pålægges af det offentlige?

3. Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende og det andet spørgsmål benægtende:

Kan en retsakt, som er udstedt af en medlemsstat, der har euroen som valuta, inden for området for Unionens enekompetence med hensyn til den monetære politik, anvendes i det omfang og så længe Unionen ikke har gjort brug af sin kompetence?

Anførte EU-retlige forskrifter

Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), navnlig artikel 2, 3 og 128

Protokol (nr. 4) om statuten for Det Europæiske System af Centralbanker og Den Europæiske Centralbank (herefter »ESCB/ECB-statuten«), navnlig artikel 16

Rådets forordning (EF) nr. 974/98 af 3. maj 1998 om indførelse af euroen (EFT 1998, L 139, s. 1), navnlig artikel 10

Kommissionens henstilling 2010/191/EU af 22. marts 2010 om omfanget og virkningerne af eurosedlers og -mønters status som lovligt betalingsmiddel (EUT 2010, L 83, s. 70)

Anførte nationale retsforskrifter

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Forbundsrepublikken Tysklands grundlov, herefter »GG«), navnlig artikel 31

Gesetz über die Deutsche Bundesbank (lov om den tyske centralbank, herefter »BBankG«), navnlig § 14

Bürgerliches Gesetzbuch (den tyske borgerlige lovbog, herefter »BGB«), navnlig § 286 og §§ 293-295

Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (lov om gennemførelse af statsaftalen om radio- og TV-licens, herefter »RBStV«), som delstaten Hessen har godkendt ved lov af 23. august 2011, navnlig §§ 2, 7, 9 og 10

Satzung des Hessischen Rundfunks über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge (Hessischer Rundfunks bekendtgørelse vedrørende proceduren for betaling af radio- og TV-licens, herefter »licensbekendtgørelsen«), navnlig § 10

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

- 1 Sagsøgeren er ejer af en bolig, der er beliggende på sagsøgte, et offentligt regionalt TV-selskabs, område. I henhold til RBStV's § 2, stk. 1, er sagsøgeren derfor forpligtet til at betale radio- og TV-licens til sagsøgte.
- 2 Sagsøgeren tilbød at betale radio- og TV-licens kontant, hvilket sagsøgte imidlertid afviste med henvisning til § 10, stk. 2, i dennes licensbekendtgørelse. Ifølge denne bestemmelse kan radio- og TV-licens kun betales med andre betalingsmidler end kontanter ved direkte debitering, engangsoverførsel eller stående ordre.
- 3 Ved afgørelse af 1. september 2015 fastslog sagsøgte, at der udestod radio- og TV-licens for andet kvartal 2015 på 52,50 EUR og pålagde morarenter på 8 EUR. Ved afgørelse af 31. marts 2016 forkastede sagsøgte sagsøgerens klage.
- 4 Sagsøgeren anlagde søgsmål med påstand om annullation af de to ovennævnte afgørelser. Subsidiært nedlagde han påstand om, at det fastslås, at han har ret til at betale radio- og TV-licens til sagsøgte kontant. Sagsøgeren fik hverken medhold i første eller i anden instans.
- 5 Sagsøgeren har iværksat revisionsappel ved den forelæggende ret og opretholdt sin påstand. Til støtte herfor har han gjort gældende, at BBankG's § 14, stk. 1, andet punktum, og artikel 128, stk. 1, tredje punktum, TEUF hver især fastsætter en ubetinget og ubegrænset forpligtelse til at modtage eurosedler som middel til betaling af pengegæld. Denne forpligtelse kan kun begrænses ved kontraktmæssig aftale mellem parterne eller på grundlag af en bemyndigelse i henhold til tysk forbundslov eller EU-retten. Dette gælder også, når praktiske hensyn i forbindelse med procedurer, der omfatter mange personer, taler for, at kontant betaling udelukkes.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 6 Tvistens udfald afhænger af Domstolens afgørelse vedrørende fortolkningen af traktaterne.

Vurdering af sagen efter national ret

- 7 Efter national ret viser sagsøgtets afgørelser, som sagsøgeren med sin principale påstand ønsker annulleret, sig at være ulovlige.
- 8 I henhold til RBStV's § 2, stk. 1, var sagsøgeren som ejer af en bolig ganske vist forpligtet til at betale et radio- og TV-licens. Pligten til at betale radio- og TV-licens, der på det private område er knyttet til boliger, er i det væsentlige forenelig med GG, således som Bundesverfassungsgericht (forbundsdomstol i forfatningsretlige sager, Tyskland) har fastslået ved dom af 18. juli 2018. Sagsøgerens licens for den omtvistede periode fra 1. april 2015 til 30. juni 2015 forfaldt i henhold til RBStV's § 7, stk. 3, midt i denne periode, dvs. 15. maj 2015. Eftersom betalingsdatoen er fastsat på grundlag af kalenderen, var det ikke nødvendigt med et påkrav, for at mora indtrådte (jf. BGB's § 286, stk. 2, nr. 1).
- 9 Ved udstedelsen af de anfægtede afgørelser befandt sagsøgte sig imidlertid i fordringshavermora (BGB's § 293), der udelukker skyldnermora, eftersom sagsøgte havde afvist den kontante betaling af radio- og TV-licens, som sagsøgeren havde tilbudt.
- 10 Ifølge BBankG's § 14, stk. 1, andet punktum, er pengesedler denomineret i euro nemlig »det eneste ubegrænsede lovlige betalingsmiddel«. Den forelæggende ret konkluderer på grundlag af en kontekstuel, en historisk og en teleologisk fortolkning af denne bestemmelse, at offentlige organer er forpligtet til at modtage eurosedler, hvis formålet hermed er opfyldelse af en pengeforpligtelse, der pålægges af det offentlige. Undtagelser kan ikke uden videre støttes på praktiske administrative hensyn eller omkostningsbesparelser, men kræver en bemyndigelse ved en forbundslov.
- 11 I den foreliggende sag foreligger der imidlertid kun en bemyndigelse på grundlag af delstatslov, eftersom RBStV, som dannede grundlag for udstedelsen af sagsøgtets licensbekendtgørelse, over for sagsøgeren kun har virkning gennem delstaten Hessens godkendelseslov.
- 12 I henhold til GG's artikel 31 (»forbundslov har forrang for delstatslov«) er denne delstatsretlige bemyndigelse ugyldig, eftersom den er i strid med forbundslovgivningens bestemmelse i BBankG's § 14, stk. 1, andet punktum.
- 13 Den forpligtelse til at modtage eurosedler, der er fastsat i BBankG's § 14, stk. 1, andet punktum, gælder efter den forelæggende rets opfattelse også i forbindelse med såkaldte »Massenverfahren« [procedurer, der omfatter mange personer] såsom opkrævningen af radio- og TV-licens. Der ses ikke at være noget, der tyder på, at muligheden for at betale radio- og TV-licens kontant, kunne bringe radio- og TV-selskabets finansiering, som ifølge Bundesverfassungsgerichts (forbundsdomstol i forfatningsretlige sager, Tyskland) retspraksis er en nødvendighed, i fare. Ifølge den nationale lovgivning skal det accepteres, at de omkostninger, der er forbundet med at modtage kontanter, eventuelt kan forøge

radio- og TV-licensen og dermed også bebyrde de bidragspligtige, der ikke gør brug af muligheden for at betale kontant.

Om det første præjudicielle spørgsmål

- 14 Den forelæggende ret rejser spørgsmålet, om BBankG's § 14, stk. 1, andet punktum, er uanvendelig, fordi bestemmelsen ikke er i overensstemmelse med Unionens enekompetence på området for den monetære politik.
- 15 I henhold til artikel 3, stk. 1, litra c), TEUF har Unionen enekompetence på dette område for de medlemsstater, der har euroen som valuta. I henhold til artikel 2, stk. 1, TEUF er det derfor kun Unionen, der kan lovgive og vedtage juridisk bindende retsakter, og medlemsstaterne har kun beføjelse hertil efter bemyndigelse fra Unionen eller med henblik på at gennemføre EU-retsakter. Omfanget af og de nærmere bestemmelser for Unionens udøvelse af beføjelser fastlægges i henhold til artikel 2, stk. 6, TEUF i de specifikke bestemmelser for de enkelte områder i traktaterne. For så vidt angår den monetære politik skal der i så henseende navnlig tages udgangspunkt i artikel 127 ff. TEUF.
- 16 Indholdet af begrebet »monetær politik« i artikel 3, stk. 1, litra c), og dermed omfanget af Unionens enekompetence er endnu ikke endelig afklaret. Ifølge Domstolens praksis (jf. dom af 27.11.2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, præmis 53 ff., af 16.6.2015, Gauweiler m.fl., C-62/14, EU:C:2015:400, præmis 42 ff., og af 11.12.2018, Weiss m.fl., C-493/17, EU:C:2018:1000, præmis 50 ff.) indeholder EUF-traktaten ikke nogen nøjagtig definition af den monetære politik, men definerer både den monetære politiks mål og de midler, som Det Europæiske System af Centralbanker (ESCB) råder over for at gennemføre denne. I medfør af artikel 127, stk. 1, TEUF og artikel 282, stk. 2, TEUF er hovedmålet for Unionens monetære politik at fastholde prisstabiliteten. Midler til at fastholde prisstabilitet er f.eks. fastsættelse af de officielle rentesatser for euroområdet og udstedelse af euro (dom af 27.11.2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, præmis 96). Endvidere opregner kapitel IV i protokollen om ESCB og ECB de instrumenter, som ESCB kan anvende i forbindelse med den monetære politik (dom af 16.6.2015, Gauweiler m.fl., C-62/14, EU:C:2015:400, præmis 45, og af 11.12.2018, Weiss m.fl., C-493/17, EU:C:2018:1000, præmis 52). Endelig har Domstolen præciseret, at en foranstaltning ikke kan kvalificeres som foranstaltning på det monetære område, blot fordi den vil kunne have indirekte virkninger for euroens stabilitet (dom af 27.11.2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, præmis 56 og 97, og af 16.6.2015, Gauweiler m.fl., C-62/14, EU:C:2015:400, præmis 52).
- 17 Med udgangspunkt i denne retspraksis kan den forelæggende ret ikke endeligt afgøre, om Unionens enekompetence på området for den monetære politik omfatter reguleringen af de retlige konsekvenser, der – som navnlig fastsættelsen af en forpligtelse for offentlige organer til at modtage eurosedler – er forbundet med eurosedlernes status som lovligt betalingsmiddel, og om der derfor i så henseende i henhold til artikel 2, stk. 1, TEUF foreligger en hindring for

medlemsstaternes lovgivning. Den nævnte forpligtelse vedrører ganske vist ikke målet om at fastholde prisstabilitet, og der er heller ingen direkte forbindelse til de midler til at opnå disse mål, som er anført i den primære ret. Navnlig indskrænkes eller ændres den ret til at udstede eurosedler, der tillægges Den Europæiske Centralbank og de nationale centralbanker i artikel 128, stk. 1, TEUF ikke. På den anden side levner Domstolens praksis mulighed for at antage, at også ordninger, der skal sikre accepten af eurosedler som lovligt betalingsmiddel, og dermed fungerende pengeoverførsler, skal henregnes til området for monetær politik. Det forekommer i al fald ikke udelukket, at en sådan retsakt i dens egenskab af foranstaltning, der er nødvendig for anvendelsen af euroen som fælles valuta, kan støttes på artikel 133 TEUF, og at det derfor også i så henseende i henhold til artikel 2, stk. 1 og stk. 6, TEUF skal lægges til grund, at Unionen har enekompetence.

Om det andet præjudicielle spørgsmål

- 18 Spørgsmålet om, hvorvidt den tyske lovgiver i det hele taget måtte vedtage en bestemmelse som BBankG's § 14, stk. 1, andet punktum, på grund af Unionens enekompetence på området for monetær politik, er ikke relevant, såfremt den gældende materielle EU-ret allerede indeholder et forbud for en medlemsstats offentlige organer mod at afvise, at en pengeforpligtelse, der pålægges af det offentlige, opfyldes med eurosedler. I så tilfælde vil licensbekendtgørelsens § 10, stk. 2, nemlig også være ulovlig, fordi den er i strid med trindhøjere ret, hvorfor sagsøgerens revisionsappel skal tages til følge.
- 19 I henhold til artikel 128, stk. 1, tredje punktum, TEUF samt – med samme ordlyd – artikel 16, stk. 1, tredje punktum, i statuten for ESCB og ECB er de pengesedler, der udstedes af Den Europæiske Centralbank og de nationale centralbanker, de eneste, der har status som lovligt betalingsmiddel i Unionen. Endvidere bestemmes det – i den sekundære ret – i artikel 10, andet punktum, i forordning nr. 974/98, at pengesedlerne denomineret i euro med forbehold af denne forordnings artikel 15, dvs. efter overgangsperiodens udløb, er de eneste pengesedler, der har status som lovligt betalingsmiddel i alle disse medlemsstater. En forpligtelse til at modtage pengesedler denomineret i euro kan – som det allerede er anført med hensyn til tysk ret – ikke uden videre udledes af begrebet »lovligt betalingsmiddel«. Begrebet defineres hverken i de relevante primærretlige bestemmelser i TEUF, i statuten for ESCB og ECB eller i forordning nr. 974/98. 19. betragtning til denne forordning peger blot i retning af, at begrænsninger af muligheden for kontant betaling efter EU-lovgivers opfattelse ikke uden videre berører eurosedlers og -mønters status som lovligt betalingsmiddel. Ifølge denne betragtning er begrænsninger i betalinger med sedler og mønter, som medlemsstaterne har indført af offentlige hensyn, nemlig ikke uforenelige med eurosedlers og -mønters status som lovligt betalingsmiddel, hvis der findes andre lovligt midler til betaling af pengegæld.
- 20 Det er ligeledes uklart, hvilken betydning henstilling 2010/191 skal tillægges i denne forbindelse. I denne henstilling konkretiseres begrebet »lovligt

betalingsmiddel« ganske vist, navnlig idet følgende anføres i nr. 1, litra a): »Medmindre parterne er enedes om en anden betalingsmåde, kan kreditor ikke afvise eurosedler og -mønter.« Undtagelser herfra er ifølge henstillingens nr. 2 og 3 kun mulige i detailtransaktioner, »hvis den er begrundet i »princippet om god tro««. I henhold til artikel 288, stk. 5, TEUF er EU-institutionernes henstillinger dog ikke bindende. Desuden viser forarbejderne til henstilling 2010/191, at det netop skulle undgås at vedtage en formel retsakt, fordi der var uenighed om spørgsmålet om, hvorvidt Unionen har enekompetence – som den endnu ikke har gjort brug af – til at fastlægge en generel definition af det lovlige betalingsmiddel og virkningerne heraf, eller om beføjelsen i så henseende ligger hos de nationale lovgivere.

Om det tredje præjudicielle spørgsmål

- 21 Det førstnævnte spørgsmål om, hvorvidt den tyske lovgiver i det hele taget havde ret til at vedtage BBankG's § 14, stk. 1, andet punktum, på grund af Unionens enekompetence på området for monetær politik, skal også besvares benægtende, såfremt der af den gældende materielle EU-ret ganske vist ikke følger en forpligtelse til at modtage eurosedler ved opfyldelsen af pengeforpligtelser, der pålægges af det offentlige, men en national lovgivning med dette indhold alligevel kan anvendes, i det omfang og så længe Unionen ikke har gjort udtømmende brug af sin enekompetence.
- 22 Artikel 2, stk. 1, TEUF bestemmer ganske vist, at medlemsstaterne på et område, hvor Unionen i traktaterne tildeles enekompetence, kun har beføjelse til at lovgive efter bemyndigelse fra Unionen eller med henblik på at gennemføre EU-retsakter. Endvidere er det for længst afklaret i Domstolens praksis, at EU-retten har forrang for medlemsstaternes lovgivningsmæssige retsakter (jf. dom af 15.7.1964, Costa, 6/64, EU:C:1964:66, s. 1159). Det er ligeledes afklaret, at de bestemmelser i traktaterne og retsakter fra institutionerne, som gælder umiddelbart, i henhold til princippet om EU-rettens forrang for medlemsstaternes nationale ret bevirker, at enhver modstridende bestemmelse i den eksisterende nationale lovgivning uden videre bliver uanvendelig, og at nye nationale love ikke gyldigt kan udstedes, i det omfang de måtte være uforenelige med EU-reglerne (jf. dom af 9.3.1978, Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, præmis 17 og 18). Domstolens principielle afgørelser vedrørende EU-rettens forrang vedrører dog tilfælde, hvor en materiel bestemmelse i den primære eller den afledte EU-ret er til hinder for en national retsakt. Det kan ikke med sikkerhed udledes af den eksisterende retspraksis, om en national retsakt heller ikke må anvendes, når den i mangel af lovgivning fra Unionens side blot er blevet vedtaget i strid med hindringen i form af Unionens enekompetence.