

Дело C-422/19**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

31 май 2019 г.

Запитваща юрисдикция:

Bundesverwaltungsgericht (Германия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

27 март 2019 г.

**Жалбоподател в първоинстанционното, въззивното и ревизионното
производство:**

КН

**Ответник в първоинстанционното, въззивното и ревизионното
производство:**

Hessischer Rundfunk

Предмет на главното производство

Парична политика, евробанкнотите като законно платежно средство,
заплащане в брой на вноската за радио- и телевизионно разпространение

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Тълкуване на правото на Съюза, член 267 ДФЕС

Преюдициални въпроси

1. Изключителната компетентност, която Съюзът има в областта на паричната политика съгласно член 2, параграф 1 във връзка с член 3, параграф 1, буква в) ДФЕС спрямо държавите членки, чиято парична единица е еврото, допуска ли правен акт на една от тези държави членки, който предвижда задължение за субектите от публичния сектор на тази

държава членка да приемат евробанкноти за целите на изпълнението на наложени с властнически акт парични задължения?

2. Статутът на деноминирани в евро банкноти като законно платежно средство, предвиден в член 128, параграф 1, трето изречение ДФЕС, в член 16, първа алинея, трето изречение от Протокол (№ 4) за устава на Европейската система на централните банки и на Европейската централна банка и в член 10, второ изречение от Регламент (ЕО) № 974/98 на Съвета от 3 май 1998 година относно въвеждането на еврото, включва ли забрана за субектите от публичния сектор на държавата членка да отказват да приемат такива банкноти за целите на изпълнението на наложени с властнически акт парични задължения, или правото на Съюза оставя място за правила, които изключват възможността за плащане в евробанкноти при определени наложени с властнически акт парични задължения?

3. Ако отговорът на първия въпрос е утвърдителен, а на втория — отрицателен:

Когато държава членка, чиято парична единица е еврото, е приела правен акт в областта на паричната политика, в която Съюзът има изключителна компетентност, може ли този акт да се прилага, доколкото и докато Съюзът не е упражнил своята компетентност?

Цитирани разпоредби на правото на Съюза

Договор за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), и конкретно членове 2, 3 и 128

Протокол (№ 4) за устава на Европейската система на централните банки и на Европейската централна банка (наричан по-нататък „Уставът на ЕСЦБ и ЕЦБ“), и конкретно член 16

Регламент (ЕО) № 974/98 на Съвета от 3 май 1998 година относно въвеждането на еврото (ОВ L 139, 1998 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 10, том 1, стр. 112 и поправка в ОВ L 27, 2008 г., стр. 45), и конкретно член 10

Препоръка 2010/191/ЕС на Комисията от 22 март 2010 година относно обхвата и действието на евробанкнотите и евромонетите като законно платежно средство (ОВ L 83, 2010 г., стр. 70)

Цитирани национални разпоредби

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Основен закон на Федерална Република Германия), и конкретно член 31

Gesetz über die Deutsche Bundesbank (Закон за Германската федерална банка, наричан по-нататък „Законът за Бундесбанк“), и конкретно член 14

Bürgerliches Gesetzbuch (Граждански кодекс, наричан по-нататък „BGB“), и конкретно членове 286 и 293—295

Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (Държавен договор за вноската за радио- и телевизионно разпространение, наричан по-нататък „Държавният договор за радио-телевизионната вноска“), одобрен от провинция Хесен със закон от 23 август 2011 г., и конкретно членове 2, 7, 9 и 10

Satzung des Hessischen Rundfunks über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge (Правилник на Радио и телевизия Хесен за реда за заплащане на вноските за радио- и телевизионно разпространение, наричан по-нататък „Правилникът за радио-телевизионната вноска“), и конкретно член 10

Кратко представяне на фактичката обстановка и на производството

- 1 Жалбоподателят има жилище в района на ответника, който е обществен радио-телевизионен оператор на германска провинция. Затова съгласно член 2, параграф 1 от Държавния договор за радио-телевизионната вноска ищецът е длъжен да заплаща въпросната вноска на ответника.
- 2 Жалбоподателят предлага да плаща вноската в брой, но ответникът отказва да приеме такова плащане, като се позовава на член 10, параграф 2 от Правилника за радио-телевизионната вноска. Съгласно тази разпоредба вноската може да се заплаща само по банков път — чрез директен дебит, нареждане на отделни преводи или постоянно платежно нареждане.
- 3 С решение от 1 септември 2015 г. ответникът констатира, че размерът на неплатените радио-телевизионни вноски за второто тримесечие на 2015 г. възлиза на 52,50 EUR и се дължи неустойка за забава от 8 EUR. С решение от 31 март 2016 г. ответникът отхвърля подадената по административен ред жалба.
- 4 Жалбоподателят обжалва по съдебен ред, като иска да се отменят двете упоменати по-горе решения. При условията на евентуалност той моли да се установи, че има право да заплаща в брой радио-телевизионната вноска на ответника. Жалбата е отхвърлена от първата и от въззивната инстанция.
- 5 Жалбоподателят продължава да поддържа исканията си и подава ревизионна жалба до запитващата юрисдикция. Той се мотивира с това, че член 14, параграф 1, второ изречение от Закона за Бундесбанк и член 128, параграф 1, трето изречение ДФЕС предвиждат безусловно и неограничено задължение за приемане на евробанкните като средство за погасяване на парични задължения. Това задължение можело да се ограничи само с договор между

страните или на основание на съответна овластяваща норма на федерален закон или на правото на Съюза. Това важало дори ако по съображения за практичност при масовите разплащания изглежда уместно да се изключи възможността за плащане в брой.

Кратко изложение на мотивите за преюдициалното запитване

- 6 Изходът на делото в главното производство зависи от това как Съдът ще тълкува Договорите.

Преценка на спора от гледна точка на националното право

- 7 Решенията на ответника, които жалбоподателят оспорва с главното си искане, са незаконосъобразни от гледна точка на националното право.
- 8 Наистина съгласно член 2, параграф 1 от Държавния договор за радио-телевизионната вноска жалбоподателят като държател на жилище е длъжен да заплаща тази вноска. Задължението за заплащане на вноската, което за частните потребители е свързано с държането на жилище, е по същество съвместимо с Основния закон, както установява Bundesverfassungsgericht (Федерален конституционен съд) с решение от 18 юли 2018 г. Съгласно член 7, параграф 3 от Държавния договор за радио-телевизионната вноска вноските на жалбоподателя за спорния период от 1 април 2015 г. до 30 юни 2015 г. са били с падеж в средата на този период, тоест на 15 май 2015 г. Тъй като срокът за плащане е определен като конкретен календарен ден, за настъпването на забавата не е необходима покана за плащане (вж. член 286, параграф 2, точка 1 от BGB).
- 9 При издаването на обжалваните решения обаче ответникът се намира в кредиторска забава (член 293 от BGB) — която изключва последиците от забавата на длъжника — тъй като е отказал да приеме предложеното от жалбоподателя плащане в брой.
- 10 Съгласно член 14, параграф 1, второ изречение от Закона за Бундесбанк деноминиранията в евро банкноти са „единственото неограничено законно платежно средство“. При систематично, историческо и телеологическо тълкуване на тази разпоредба запитващата юрисдикция стига до извода, че субектите от публичния сектор са длъжни да приемат евробанкноти като средство за изпълнението на наложени с властнически акт парични задължения. Съображенията за административна практичност или икономия на разходи не могат автоматично да се третират като основание за допускането на изключения — за целта е необходимо да има съответна овластяваща норма на федерален закон.
- 11 В настоящия случай обаче е налице овластяваща норма единствено на равнище провинция, тъй като Държавният договор за радио-телевизионната вноска, на основание на който е приет Правилникът за радио-телевизионната

вноска на ответника, има действие спрямо жалбоподателя само по силата на одобряването му със закон от провинция Хесен.

- 12 Съгласно член 31 от Основния закон („Предимство на федералното право над правото на провинциите“) тази приета на равнище провинция овластяваща норма е недействителна, тъй като противоречи на федералната уредба по член 14, параграф 1, второ изречение от Закона за Бундесбанк.
- 13 Според запитващата юрисдикция задължението за приемане на евробанкноти, предвидено в член 14, параграф 1, второ изречение от Закона за Бундесбанк, важи включително при т.нар. масови разплащания, каквото е събирането на радио-телевизионната вноска. Не се откриват съображения в подкрепа на тезата, че ако се позволи заплащане на радио-телевизионната вноска в брой, това би могло да застраши финансовата обезпеченост на радио-телевизионните оператори, изисквана съгласно практиката на Bundesverfassungsgericht (Федерален конституционен съд). От гледна точка на действащите национални правила следва да се приеме обстоятелството, че разходите, свързани с приемането на разплащания в брой, евентуално ще увеличат размера на радио-телевизионната вноска и съответно ще бъдат поети включително от онези длъжници на вноската, които не ползват възможността за плащане в брой.

По първия преюдициален въпрос

- 14 Запитващата юрисдикция иска да установи дали член 14, параграф 1, второ изречение от Закона за Бундесбанк не би бил неприложим, тъй като не е в съответствие с изключителната компетентност на Съюза в областта на паричната политика.
- 15 Съгласно член 3, параграф 1, буква в) ДФЕС Съюзът разполага с изключителна компетентност в областта на „парична[та] политика на държавите членки, чиято парична единица е еврото“. Затова съгласно член 2, параграф 1 ДФЕС само Съюзът може да законодателства и да приема правно обвързващи актове в тази област, докато държавите членки имат тази възможност единствено ако са оправомощени за това от Съюза или с цел прилагането на актовете на Съюза. Съгласно член 2, параграф 6 ДФЕС обхватът, условията и редът за упражняване на компетентността на Съюза са определени от разпоредбите на Договорите по отношение на всяка отделна област. За паричната политика това са преди всичко разпоредбите на член 127 и сл. ДФЕС.
- 16 Съдържанието на понятието за парична политика, използвано в член 3, параграф 1, буква в) ДФЕС, а оттам и обхватът на изключителната компетентност на Съюза все още не са категорично изяснени. Съгласно практиката на Съда (вж. решения от 27 ноември 2012 г., Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, т. 53 и сл., от 16 юни 2015 г., Gauweiler и др., C-62/14, EU:C:2015:400, т. 42 и сл. и от 11 декември 2018 г., Weiss и др., C-493/17,

EU:C:2018:1000, т. 50 и сл.) Договорът за функционирането на ЕС не съдържа точно определение за парична политика, но определя както целите на паричната политика, така и средствата, с които разполага Европейската система на централните банки (ЕСЦБ), за да прилага тази политика. В този смисъл в съответствие с член 127, параграф 1 ДФЕС и член 282, параграф 2 ДФЕС основната цел на паричната политика на Съюза е да се поддържа ценовата стабилност. Средства за поддържане на ценовата стабилност са например определянето на основните лихвени проценти за еврозоната и емитирането на евробанкноти (решение от 27 ноември 2012 г., Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, т. 96). По-нататък глава IV от Устава на ЕСЦБ и ЕЦБ изброява инструментите, които ЕСЦБ може да използва в рамките на паричната политика (решения от 16 юни 2015 г., Gauweiler и др., C-62/14, EU:C:2015:400, т. 45 и от 11 декември 2018 г., Weiss и др., C-493/17, EU:C:2018:1000, т. 52). Последно, Съдът е изяснил, че дадена мярка не може да се окачестви като мярка на паричната политика само поради факта че може да окаже косвени последици върху стабилността на еврото (решения от 27 ноември 2012 г., Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, т. 56 и 97, както и от 16 юни 2015 г., Gauweiler и др., C-62/14, EU:C:2015:400, т. 52).

- 17 Въз основа на тази съдебна практика запитващата юрисдикция не може категорично да определи дали изключителната компетентност на Съюза в областта на паричната политика се простира и по отношение на уредбата на правните последици, свързани със статута на евробанкнотите като законно платежно средство, каквато е по-конкретно уредбата на задължението на субектите от публичния сектор да приемат евробанкноти, и дали съгласно член 2, параграф 1 ДФЕС е изключена възможността за приемане на законодателни мерки в това отношение от страна на държавите членки. Наистина упоменатото задължение нито има отношение към целта за поддържане на ценовата стабилност, нито има пряка връзка с посочените в първичното право средства за постигането на тази цел. По-конкретно, не се ограничава, нито изменя закрепеното в член 128, параграф 1 ДФЕС право на Европейската централна банка и националните централни банки да емитират евробанкноти. Същевременно практиката на Съда оставя място за допускането, че към областта на паричната политика би следвало да се причислят и правилата, с които се гарантира приемането на евробанкнотите като законно платежно средство и съответно функционирането на паричния оборот. При всички случаи не изглежда изключено като необходима мярка относно използването на еврото като единна парична единица такъв правен акт да може да се приема на основание член 133 ДФЕС и съответно съгласно член 2, параграфи 1 и 6 ДФЕС в това отношение също да е налице изключителна компетентност на Съюза.

По втория преюдициален въпрос

- 18 Въпросът дали предвид изключителната компетентност на Съюза в областта на паричната политика германският законодател изобщо е можел да приеме разпоредба като член 14, параграф 1, второ изречение от Закона за

Бундесбанк, няма да е от значение, ако още приложимите разпоредби на материалното право на Съюза съдържат забрана за субектите от публичния сектор на държава членка да отказват да приемат евробанкноти като средство за изпълнение на наложени с властнически акт парични задължения. Всъщност и в такъв случай член 10, параграф 2 от Правилника за радио-телевизионната вноска би бил незаконосъобразен поради противоречие с нормите на акт от по-висок ранг и съответно ревизионната жалба на жалбоподателя ще трябва да бъде уважена.

- 19 Съгласно член 128, параграф 1, трето изречение ДФЕС, както и съгласно еднакво формулирания член 16, първа алинея, трето изречение от Устава на ЕСЦБ и ЕЦБ единствено банкнотите, емитирани от ЕЦБ и от националните централни банки, са законно платежно средство в Съюза. Освен това на равнището на вторичното право член 10, второ изречение от Регламент № 974/98 гласи, че без да се накърнява член 15, тоест след изтичането на преходния период, деноминираните в евро банкноти са единствените банкноти, които имат статут на законно платежно средство в участващите държави членки. От понятието за законно платежно средство не може автоматично да се изведе задължение за приемане на деноминираните в евро банкноти, каквото е предвидено в германското право. Това понятие не е дефинирано нито в приложимите норми на Договора за функционирането на ЕС и Устава на ЕСЦБ и ЕЦБ, нито в Регламент № 974/98. От съображение 19 от Регламента може само да се заключи, че според законодателя на Съюза ограниченията за плащания в банкноти и монети не засягат автоматично статута на евробанкнотите и монетите като законно платежно средство. Всъщност съгласно това съображение ограниченията за плащания в банкноти и монети, наложени от държавите членки по обществени съображения, не са несъвместими със статута на законно платежно средство на евробанкнотите и монетите, при условие че са на разположение други законни средства за изплащане на парични дългове.
- 20 Неясно е и какво е значението на Препоръка 2010/191 в това отношение. В нея наистина е конкретизирано понятието „законно платежно средство“, като в точка 1, буква а) е посочено следното: „Кредиторът по задължението за плащане не може да откаже плащане в евробанкноти и евромонети, освен ако страните не са договорили помежду си друг начин на плащане“. Съгласно точки 2 и 3 изключения са възможни само при разплащания на дребно „по причини, отговарящи на „принципа за добросъвестност“. Съгласно член 288, пета алинея ДФЕС обаче препоръките на институциите на Съюза нямат задължителен характер. Освен това историята на приемането на Препоръка 2010/191 показва, че е било сметено за уместно да не се приема формален правен акт именно защото е имало разногласия по въпроса дали Съюзът има — все още неупражнена — изключителна компетентност да установи обща дефиниция за законно платежно средство и да уреди произтичащите от това последици, или компетентността в това отношение принадлежи на националния законодател.

По третия преюдициален въпрос:

- 21 Първият споменат въпрос — дали предвид изключителната компетентност на Съюза в областта на паричната политика германският законодател изобщо е можел да приеме член 14, параграф 1, второ изречение от Закона за Бундесбанк — не би бил релевантен за решаването на спора и ако се окаже, че макар от приложимите материални норми на правото на Съюза да не може да се изведе задължение за приемане на евробанкноти за целите на изпълнението на наложени с властнически акт парични задължения, все пак съответната национална правна уредба с такова съдържание може да се прилага, доколкото и докато Съюзът не е упражнил окончателно изключителната си компетентност.
- 22 Наистина член 2, параграф 1ДФЕС гласи, че когато Договорите предоставят на Съюза изключителна компетентност в дадена област, държавите членки могат да законодателстват единствено ако са оправомощени за това от Съюза или с цел прилагането на актовете на Съюза. Освен това в практиката на Съда отдавна е изяснено, че правото на Съюза има предимство над законодателните актове на държавите членки (вж. решение от 15 юли 1964 г., *Costa*, 6/64, EU:C:1964:66, стр. 1270). Изяснено е и че в съответствие с принципа на предимството на правото на Съюза действието на разпоредбите на Договора и на директно приложимите актове на институциите на Съюза в отношението им с вътрешното право на държавите членки е такова, че със самото си влизане в сила тези разпоредби и актове правят неприложима по право всяка противоречаща им разпоредба на съществуващото вътрешно право, а и са пречка за валидното приемане на нови законодателни актове, когато последните биха били несъвместими с правото на Съюза (вж. решение от 9 март 1978 г., *Simmenthal*, 106/77, EU:C:1978:49, т. 17 и 18). Основополагащите решения на Съда относно предимството на правото на Съюза обаче се отнасят до случаи, при които съответният национален правен акт е противоречал на материална норма на първичното или вторичното право на Съюза. Съществуващата съдебна практика не позволява със сигурност да се определи дали националният правен акт би следвало да не се прилага и когато поради законодателното бездействие на Съюза този акт е приет само в противоречие с блокиращия ефект на изключителната компетентност на Съюза.