

Mål C-422/19

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande i enlighet med artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

31 maj 2019

Domstol som begär förhandsavgörande:

Bundesverwaltungsgericht (Tyskland)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

27 mars 2019

Klagande:

KH

Motpart:

Hessischer Rundfunk

Saken i det nationella målet

Monetär politik, eurosedlar som lagligt betalningsmedel, kontant betalning av radio- och tv-licens

Föremål och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Tolkning av unionsrätten, artikel 267 FEUF

Tolkningsfrågor

1. Utgör den exklusiva befogenhet som unionen har enligt artikel 2.1 FEUF jämförd med artikel 3.1 c FEUF på området monetär politik för de medlemsstater som har euron som valuta hinder för en rättsakt från en av dessa medlemsstater som föreskriver en skyldighet för offentliga myndigheter i medlemsstaten att ta emot eurosedlar som betalning av offentliga avgifter?

2. Medför eurosedlarnas ställning som lagligt betalningsmedel, som har fastställts i artikel 128.1 tredje meningen FEUF, artikel 16 första stycket tredje meningen i protokoll (nr 4) om stadgan för europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken och artikel 10 andra meningen i rådets förordning (EG) nr 974/98 av den 3 maj 1998 om införande av euron, ett förbud för de offentliga myndigheterna i en medlemsstat att vägra ta emot sådana sedlar när en offentlig avgift betalas, eller tillåter unionsrätten bestämmelser som förbjuder betalning av vissa offentliga avgifter med eurosedlar?

3. Om fråga 1 besvaras jakande och fråga 2 nekande:

Får en rättsakt som har antagits inom området för unionens exklusiva befogenhet i en medlemsstat som har euron som valuta tillämpas om och så länge som unionen inte har utnyttjat sina befogenheter?

Anförda unionsbestämmelser

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF), särskilt artiklarna 2, 3 och 128

Protokoll (nr 4) om stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken (nedan kallad stadgan för ECBS och ECB), särskilt artikel 16

Rådets förordning (EG) nr 974/98 av den 3 maj 1998 om införande av euron (EGT L 139, 1998, s. 1), särskilt artikel 10

Kommissionens rekommendation 2010/191/EU av den 22 mars 2010 om omfattningen och effekterna av eurosedlars och euromynts ställning som lagliga betalningsmedel (EUT L 83, 2010, s. 70)

Anförda nationella bestämmelser

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (den tyska grundlagen) (nedan kallad grundlagen), särskilt artikel 31

Gesetz über die Deutsche Bundesbank (lagen om Deutsche Bundesbank (nedan kallad BBankG), särskilt 14 §

Bürgerliches Gesetzbuch (den tyska civillagen) (nedan kallad BGB), särskilt 286 och 293–295 §§

Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (avtalet om radio- och tv-licens (nedan kallat RBStV), som delstaten Hessen har godkänt genom lag av den 23 augusti 2011, särskilt 2, 7, 9 och 10 §§

Satzung des Hessischen Rundfunks über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge (Hessischer Rundfunks stadga om förfarandet för betalning av radio- och tv-licens) (nedan kallad avgiftsstadgan), särskilt 10 §

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 Klaganden, KH, har en bostad i området för motparten, Hessischer Rundfunk (nedan kallad Hessischer Rundfunk), som är ett offentligt tv-programföretag. Han är därför enligt 2 § stycke 1 RBSStV skyldig att betala radio- och tv-licens till Hessischer Rundfunk.
- 2 KH erbjöd sig att betala radio- och tv-licensen kontant, men Hessischer Rundfunk vägrade ta emot kontant betalning med hänvisning till 10 § stycke 2 i dess avgiftsstadga. Enligt denna bestämmelse får radio- och tv-licensen endast betalas kontantlöst via autogiro eller genom enstaka överföring eller stående överföring.
- 3 Genom beslut av den 1 september 2015 fastställde Hessischer Rundfunk resterande radio- och tv-avgifter för andra kvartalet 2015 på 52,50 euro och en förseningsavgift på 8 euro. Genom omprövningsbeslut av den 31 mars 2016 avslog Hessischer Rundfunk KH:s invändning.
- 4 KH väckte talan om ogiltigförklaring av de båda ovannämnda besluten. I andra hand yrkade han fastställelse av att han hade rätt att betala radio- och tv-avgifter kontant till Hessischer Rundfunk. Talan lämnades utan bifall i första och andra instans.
- 5 Med det överklagande som har getts in till den hänskjutande domstolen vidhåller KH sitt yrkande. Som motivering har han gjort gällande att 14 § stycke 1 andra meningen BBankG och artikel 128.1 tredje meningen FEUF föreskriver en ovillkorlig och obegränsad skyldighet att ta emot eurosedlar som betalning av penningkulder. Denna skyldighet kan enligt KH bara begränsas genom avtal mellan de berörda parterna eller med stöd av federala bestämmelser eller ett unionsrättsligt bemyndigande. Detta gäller även när det finns praktiska skäl för att utesluta kontantbetalning i samband med omfattande förfaranden.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 6 Utgången i målet beror på EU-domstolens avgörande beträffande tolkningen av fördragen.

Bedömning av målet enligt nationell lagstiftning

- 7 Det visar sig att Hessischer Rundfunks beslut, som KH enligt sitt förstahandsyrkande vill få ogiltigförklarat, är olagligt enligt den nationella lagstiftningen.

- 8 KH var visserligen i egenskap av innehavare av en bostad skyldig att betala radio- och tv-licens enligt 2 § stycke 1 RBSStV. Skyldigheten att betala radio- och tv-licens som i den privata sektorn är knuten till bostad är i stort sett förenlig med grundlagen, vilket Bundesverfassungsgericht slog fast i en dom av den 18 juli 2018. KH:s avgifter för den omtvistade perioden från den 1 april 2015 till den 30 juni 2015 skulle enligt 7 § stycke 3 RBSStV betalas i mitten av perioden, det vill säga den 15 maj 2015. Eftersom betalningen skulle göras ett specifikt kalenderdatum (se 286 § stycke 2 led 1 BGB) behövdes ingen betalningspåminnelse.
- 9 När de angripna besluten utfärdades hade Hessischer Rundfunk emellertid inte tagit emot betalningen i tid (293 § BGB), eftersom denna vägrade ta emot den kontanta betalning som KH erbjöd – vilket innebär att KH inte hade gjort sig skyldig till dröjsmål med betalningen.
- 10 Enligt 14 § stycke 1 andra meningen BBankG är nämligen eurosedlar ”det enda obegränsade lagliga betalningsmedlet”. Den hänskjutande domstolen kommer genom en systematisk, historisk och teleologisk tolkning av denna bestämmelse fram till att offentliga myndigheter är skyldiga att ta emot eurosedlar, om en offentlig avgift ska betalas med dessa. Undantag kan inte utan vidare motiveras av administrativa skäl eller kostnadsbesparingar, utan förutsätter ett bemyndigande genom federal lag.
- 11 I det nu aktuella fallet finns det emellertid bara ett bemyndigande enligt delstatslagstiftningen, eftersom RBSStV, med stöd av vilken Hessischer Rundfunks avgiftsstadga har utfärdats, bara gäller för KH genom delstaten Hessens lag om godkännande.
- 12 Enligt artikel 31 i grundlagen (”Federal lagstiftning har företräde framför delstatslagstiftning”) är detta bemyndigande enligt delstatslagstiftningen ogiltigt, eftersom det strider mot den federala bestämmelsen i 14 § stycke 1 andra meningen BBankG.
- 13 Skyldigheten att ta emot eurosedlar, som regleras i 14 § stycke 1 andra meningen BBankG, gäller enligt den hänskjutande domstolens uppfattning också för sådana så kallade omfattande förfaranden (Massenverfahren) som uppbörd av radio- och tv-licens. Det finns inte något som tyder på att möjligheten att betala radio- och tv-licensen kontant skulle kunna äventyra den finansiering av programföretagen som krävs enligt rättspraxis från Bundesverfassungsgericht. Man måste enligt det nationella rättsläget acceptera att de kostnader som är förenade med mottagande av kontanter eventuellt medför att radio- och tv-avgiften höjs och därmed också belastar de avgiftsskyldiga personer som inte utnyttjar möjligheten att betala kontant.

Tolkningsfråga 1

- 14 Den hänskjutande domstolen undrar om 14 § stycke 1 andra meningen BBankG i sin tur inte är tillämplig, eftersom den inte är förenlig med unionens exklusiva befogenhet på området monetär politik.
- 15 Enligt artikel 3.1 c FEUF ska unionen ha exklusiv befogenhet vad gäller den monetära politiken för de medlemsstater som har euron som valuta. Enligt artikel 2.1 FEUF får därför bara unionen lagstifta och anta rättsligt bindande akter på detta område. Medlemsstaterna får endast agera om de bemyndigats av unionen för detta, eller för att genomföra unionsrättsakter. Omfattningen av och de närmare villkoren för utövandet av unionens befogenheter fastställs enligt artikel 2.6 FEUF i bestämmelserna i fördragen för varje område. När det gäller den monetära politiken bör man i detta avseende utgå från artikel 127 och följande artiklar i EUF-fördraget.
- 16 Omfattningen av begreppet monetär politik som nämns i artikel 3.1 c FEUF, och därmed omfattningen av unionens exklusiva befogenhet har ännu inte klargjorts till fullo. Enligt EU-domstolens praxis (se dom av den 27 november 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punkt 53 och följande punkter, dom av den 16 juni 2015, Gauweiler m.fl., C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 42 och följande punkter, och dom av den 11 december 2018, Weiss m.fl., C-493/17, EU:C:2018:1000, punkt 50 och följande punkter) innehåller EUF-fördraget inte någon exakt definition av den monetära politiken, utan det fastställer samtidigt målen för den monetära politiken och de medel som Europeiska centralbankssystemet (ECBS) har för att genomföra denna politik. Enligt artiklarna 127.1 och 282.2 FEUF är huvudmålet för unionens monetära politik att upprätthålla prisstabilitet. Medlen för att upprätthålla prisstabiliteten är till exempel att fastställa styrräntorna för euroområdet och att ge ut euro (dom av den 27 november 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punkt 96). Vidare görs det i kapitel IV i stadgan för ECBS och ECB en uppräkningslista av de instrument som ECBS kan använda sig av inom ramen för den monetära politiken (dom av den 16 juni 2015, Gauweiler m.fl., C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 45, och dom av den 11 december 2018, Weiss m.fl., C-493/17, EU:C:2018:1000, punkt 52). EU-domstolen har slutligen klargjort att en åtgärd inte kan klassificeras som en ekonomisk-politisk åtgärd om den kan ha indirekta verkningar på eurons stabilitet (dom av den 27 november 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punkterna 56 och 97, och dom av den 16 juni 2015, Gauweiler m.fl., C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 52).
- 17 Med utgångspunkt från ovanstående rättspraxis kan den hänskjutande domstolen inte avgöra definitivt huruvida unionens exklusiva befogenhet på området monetär politik omfattar reglering av de rättsföljder – särskilt bestämmelsen om en skyldighet för offentliga myndigheter att ta emot eurosedlar – som är förknippade med eurosedlarnas ställning som lagligt betalningsmedel, och huruvida det därför enligt artikel 2.1 FEUF är uteslutet att tillämpa medlemsstaternas lagstiftning i detta avseende. Nämnda skyldighet avser visserligen inte målet att upprätthålla prisstabilitet, och det finns inte något direkt samband med de medel som anges i

primärrätten för att nå dessa mål. I synnerhet begränsas eller ändras inte Europeiska centralbankens och de nationella centralbankernas rätt enligt artikel 128.1 FEUF att ge ut eurosedlar. Å andra sidan gör EU-domstolens praxis det möjligt att anta att också bestämmelser som ska säkerställa att eurosedlar godtas som lagligt betalningsmedel, och därmed betalningssystemets funktion, ingår i området för den monetära politiken. Det verkar i varje fall inte uteslutet att en sådan rättsakt som en åtgärd som är nödvändig för användningen av euron som en enhetlig valuta skulle kunna grundas på artikel 133 FEUF och att man därför också i detta avseende kan utgå från att unionen har exklusiv befogenhet enligt artikel 2.1 och 2.6 FEUF.

Tolkningsfråga 2

- 18 Frågan huruvida den tyska lagstiftaren, på grund av unionens exklusiva befogenhet på området monetär politik, överhuvudtaget fick anta en sådan bestämmelse som 14 § stycke 1 andra meningen BBankG uppkommer inte, om redan den gällande materiella unionsrätten innehåller ett förbud för de offentliga myndigheterna i en medlemsstat att vägra ta emot eurosedlar som betalning av en offentlig avgift. Även i detta fall skulle nämligen 10 § stycke 2 i avgiftsstadgan vara olaglig på grund av att den strider mot överordnad lagstiftning, vilket skulle få till följd att KH:s överklagande skulle kunna tas upp till prövning.
- 19 Enligt artikel 128.1 tredje meningen FEUF och artikel 16.1 tredje meningen i stadgan för ECBS och ECB – som har samma ordalydelse – är de sedlar som Europeiska centralbanken och de nationella centralbankerna ger ut de enda sedlar som gäller som lagligt betalningsmedel i unionen. Vidare föreskrivs det – på sekundärnivå – i artikel 10.2 i förordning nr 974/98 att eurosedlarna ska vara de enda sedlarna som har ställning som lagligt betalningsmedel i alla deltagande medlemsstater, utan att det påverkar tillämpningen av artikel 15 i denna förordning, det vill säga efter övergångsperiodens slut. Begreppet lagligt betalningsmedel innebär inte utan vidare en skyldighet att ta emot eurosedlar – vilket tidigare har sagts när det gäller tysk lagstiftning. Begreppet definieras varken i de relevanta primärrättsliga bestämmelserna i EUF-fördraget eller i stadgan för ECBS och ECB eller i förordning nr 974/98. Skäl 19 i denna förordning tyder bara på att begränsningar av möjligheten att betala kontant enligt lagstiftarens uppfattning inte utan vidare berör ställningen som lagligt betalningsmedel för kontanter i euro. Enligt detta skäl är begränsningar av betalningar i sedlar och mynt som medlemsstaterna av förvaltningsmässiga orsaker fastställer inte oförenliga med eurons ställning som lagligt betalningsmedel, förutsatt att det finns andra lagliga sätt att reglera penningkulder.
- 20 Det är också oklart vilken betydelse kommissionens rekommendation 2010/191 har i detta sammanhang. Där definieras visserligen begreppet lagligt betalningsmedel, särskilt som följande förklaras i punkt 1 a: ”Fordringsägaren till en betalningsförpliktelse kan inte vägra att ta emot sedlar och mynt i euro med mindre än att parterna har kommit överens om ett annat betalningssätt.” Undantag

är enligt punkterna 2 och 3 i rekommendationen bara möjliga i detaljisttransaktioner ”av skäl som grundas på principen om god tro”. Unionsinstitutionernas rekommendationer ska emellertid inte vara bindande enligt artikel 288 femte stycket FEUF. Dessutom visar förarbetena till rekommendation 2010/191 att man skulle undvika att anta en formell rättsakt, eftersom det rådde olika meningar om huruvida unionen hade exklusiv befogenhet – som den ännu inte hade utnyttjat – att fastställa en allmän definition av det lagliga betalningsmedlet och effekterna av detta, eller huruvida de nationella lagstiftarna hade rätt att stifta lagar.

Prövning av den tredje frågan

- 21 Den förstnämnda frågan huruvida den tyska lagstiftaren överhuvudtaget fick anta 14 § stycke 1 andra meningen BBankG, eftersom unionen hade exklusiv behörighet på området monetär politik, saknar betydelse för utgången i målet, om det visserligen inte framgår av den gällande materiella unionsrätten att det finns en skyldighet att ta emot eurosedlar som betalning av offentliga avgifter, men en nationell bestämmelse med detta innehåll ändå kan tillämpas, om och så länge som unionen inte har utnyttjat sin exklusiva befogenhet slutgiltigt.
- 22 När fördragen tilldelar unionen exklusiv befogenhet på ett visst område får enligt artikel 2.1 FEUF endast unionen lagstifta medan medlemsstaterna får göra detta själva endast efter bemyndigande från unionen eller för att genomföra unionens akter. Vidare har det sedan lång tid tillbaka klargjorts i domstolens praxis att unionsrätten har företräde framför medlemsstaternas lagstiftningsakter (se dom av den 15 juli 1964, Costa, 6/64, EU:C:1964:66, s. 218). Det har också klargjorts att fördragsbestämmelserna och institutionernas direkt tillämpliga rättsakter enligt principen om unionsrättens företräde ska ha den verkan i förhållande till medlemsstaternas inhemska rätt att de inte endast medför att varje motstridande föreskrift i den befintliga nationella lagstiftningen blir automatiskt otillämplig, utan även hindrar att nya nationella lagstiftningsakter antas med giltig verkan till den del de är oförenliga med unionsreglerna (se dom av den 9 mars 1978, Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, punkterna 17 och 18). Domstolens väsentliga avgöranden beträffande unionsrättens företräde avser emellertid sådana fall där en materiell bestämmelse i unionens primär- eller sekundärrätt utgör hinder för en nationell rättsakt. Det framgår inte med säkerhet av befintlig rättspraxis huruvida en nationell rättsakt inte heller får tillämpas om den har kommit till stånd genom att unionens exklusiva befogenhet har åsidosatts när unionen inte har stiftat lagar.