ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

26 januari 2021 *

„Prejudiciële verwijzing – Economisch en monetair beleid – Artikel 2, lid 1, en artikel 3, lid 1, onder c), VWEU – Monetair beleid – Exclusieve bevoegdheid van de Unie – Artikel 128, lid 1, VWEU – Protocol nr. 4 betreffende de Statuten van het Europees Stelsel van centrale banken en van de Europese Centrale Bank – Artikel 16, eerste alinea – Begrip ‚hoedanigheid van wettig betaalmiddel' – Gevolgen – Verplichting om eurobankbiljetten te aanvaarden – Verordening (EG) nr. 974/98 – Mogelijkheid voor de lidstaten om betalingen in eurobankbiljetten en -munten te beperken – Voorwaarden – Regionale regeling waarbij de betaling in contanten van een omroepbijdrage aan een publiekrechtelijke regionale omroeporganisatie wordt uitgesloten"

In de gevoegde zaken C-422/19 en C-423/19,

betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter, Duitsland) bij beslissingen van 27 maart 2019, ingekomen bij het Hof op 31 mei 2019, in de procedures

Johannes Dietrich (C-422/19),

Norbert Häring (C-423/19)

tegen

Hessischer Rundfunk,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, R. Silva de Lapuerta, vicepresident, A. Arabadjiev, A. Prechal, M. Vilaras en N. Piçarra, kamerpresidenten, T. von Danwitz, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, S. Rodin, C. Lycourgos, P. G. Xuereb (rapporteur), L. S. Rossi en I. Jarukaitis, rechters,

advocaat-generaal: G. Pitruzzella,

griffier: D. Dittert, hoofd van een administratieve eenheid,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 15 juni 2020,

* Procestaal: Duits.

gelet op de opmerkingen van:

– Dietrich en Häring, vertegenwoordigd door C. A. Gebauer, Rechtsanwalt,

– de Hessische Rundfunk, vertegenwoordigd door H. Kube, hoogleraar in de rechten,

– de Duitse regering, vertegenwoordigd door J. Möller en S. Eisenberg als gemachtigden,

– de Franse regering, vertegenwoordigd door E. de Moustier en A. Daly als gemachtigden,

– de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door P. Gentili, avvocato dello Stato,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door J. Baquero Cruz en T. Maxian Rusche als gemachtigden,

– de Europese Centrale Bank (ECB), vertegenwoordigd door M. Rötting, F. Malfrère, C. Kroppenstedt en R. Aragón Plaza als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 29 september 2020,

het navolgende

Arrest

1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van artikel 2, lid 1, VWEU, gelezen in samenhang met artikel 3, lid 1, onder c), VWEU, alsmede van artikel 128, lid 1, derde volzin, VWEU, artikel 16, eerste alinea, van Protocol nr. 4 betreffende de Statuten van het Europees Stelsel van centrale banken en van de Europese Centrale Bank (PB 2016, C 202, blz. 230; hierna: „Protocol betreffende het ESCB en de ECB") en artikel 10 van verordening (EG) nr. 974/98 van de Raad van 3 mei 1998 over de invoering van de euro (PB 1998, L 139, blz. 1).

2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van twee gedingen tussen Johannes Dietrich (zaak C-422/19) respectievelijk Norbert Häring (zaak C-423/19) enerzijds en de Hessische Rundfunk (openbare omroep van de deelstaat Hessen, Duitsland) anderzijds over de betaling van een aan de Hessische Rundfunk verschuldigde omroepbijdrage.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Protocol betreffende het ESCB en de ECB

3 Artikel 16, eerste alinea, van het Protocol betreffende het ESCB en de ECB luidt:

„Overeenkomstig artikel 128, lid 1, [VWEU] heeft de Raad van bestuur het alleenrecht machtiging te geven tot de uitgifte van eurobankbiljetten binnen de Unie. De [Europese Centrale Bank (ECB)] en de nationale centrale banken mogen bankbiljetten uitgeven. De door de ECB en de nationale centrale

banken uitgegeven bankbiljetten zijn de enige bankbiljetten die binnen de Unie de hoedanigheid van wettig betaalmiddel hebben."

Verordening nr. 974/98

4 Overweging 19 van verordening nr. 974/98 luidt:

„Overwegende dat bankbiljetten en muntstukken die in de nationale munteenheden luiden, uiterlijk zes maanden na het einde van de overgangsperiode hun hoedanigheid van wettig betaalmiddel verliezen; dat beperkingen inzake betalingen in bankbiljetten en munten, die de lidstaten om openbare redenen hebben getroffen, niet onverenigbaar zijn met de status van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten en -munten, mits er andere rechtsgeldige middelen beschikbaar zijn voor het verevenen van financiële schulden".

5 Artikel 10 van deze verordening bepaalt:

„Vanaf 1 januari 2002 brengen de ECB en de centrale banken van de deelnemende lidstaten in euro luidende bankbiljetten in omloop. Onverminderd artikel 15 zijn deze in euro luidende bankbiljetten de enige bankbiljetten die in alle betrokken lidstaten de hoedanigheid van wettig betaalmiddel hebben."

6 Artikel 11 van die verordening luidt:

„Vanaf 1 januari 2002 geven de deelnemende lidstaten in euro of in cent luidende muntstukken uit, waarvan de nominale waarden en technische specificaties voldoen aan hetgeen de Raad overeenkomstig artikel [128], lid 2, tweede zin, [VWEU] kan bepalen. Onverminderd artikel 15 zijn deze muntstukken de enige muntstukken die in alle betrokken lidstaten de hoedanigheid van wettig betaalmiddel hebben. Behalve de uitgevende autoriteit en personen die specifiek in de nationale wetgeving van de uitgevende lidstaat zijn aangewezen, is geen enkele partij verplicht voor één betaling meer dan vijftig muntstukken te aanvaarden."

Aanbeveling 2010/191

7 De overwegingen 1 tot en met 4 van 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) luiden:

„(1) In artikel 128 [VWEU], in het hoofdstuk over het monetaire beleid, is bepaald dat eurobankbiljetten de hoedanigheid van wettig betaalmiddel hebben. Overeenkomstig artikel 3, lid 1, onder c), [VWEU] is de Unie exclusief bevoegd voor het monetaire beleid voor de lidstaten die de euro als munt hebben (hierna ‚de deelnemende lidstaten' genoemd).

(2) Krachtens artikel 11 van [verordening nr. 974/98] zijn de euromunten de enige muntstukken die in de deelnemende lidstaten de hoedanigheid van wettig betaalmiddel hebben.

(3) Momenteel heerst op het niveau van het eurogebied enige onzekerheid ten aanzien van de draagwijdte van de hoedanigheid van wettig betaalmiddel en de gevolgen daarvan.

(4) Deze aanbeveling is gebaseerd op de voornaamste conclusies van een verslag dat is opgesteld door een werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de ministeries van Financiën en van de nationale centrale banken van het eurogebied."

8 In de punten 1 tot en met 4 van deze aanbeveling staat te lezen:

„1. Gemeenschappelijke definitie van de hoedanigheid van wettig betaalmiddel

Wanneer er een betalingsverplichting bestaat, dient de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten en -munten het volgende in te houden:

a) Verplichte aanvaarding:

De crediteur bij een betalingsverplichting mag geen eurobankbiljetten en -munten weigeren, tenzij de partijen een ander betaalmiddel zijn overeengekomen.

b) Aanvaarding tegen volledige nominale waarde:

De geldwaarde van eurobankbiljetten en-munten is gelijk aan het bedrag dat op de bankbiljetten en muntstukken is vermeld.

c) Mogelijkheid tot kwijting van betalingsverplichtingen:

Een debiteur kan zich van een betalingsverplichting kwijten door aan de crediteur eurobankbiljetten en -munten aan te bieden.

2. Aanvaarding van betalingen in eurobankbiljetten en -munten bij detailtransacties

Aanvaarding van eurobankbiljetten en -munten als betaalmiddel bij detailtransacties dient de regel te zijn. Weigering mag alleen mogelijk zijn om redenen die op het ‚beginsel van goede trouw' terug te voeren zijn (bijvoorbeeld omdat de detailhandelaar niet over wisselgeld beschikt).

3. Aanvaarding van bankbiljetten met een hoge nominale waarde bij detailtransacties

Bankbiljetten met een hoge nominale waarde dienen bij detailtransacties als betaalmiddel te worden aanvaard. Weigering mag alleen mogelijk zijn om redenen die op het ‚beginsel van goede trouw' terug te voeren zijn (bijvoorbeeld omdat de nominale waarde van het aangeboden bankbiljet niet in verhouding staat tot het bedrag dat aan de crediteur bij de betaling verschuldigd is).

4. Geen toeslagen op het gebruik van eurobankbiljetten en -munten

Voor betalingen met eurobankbiljetten en -munten mogen geen toeslagen gelden."

Duits recht

9 § 14, lid 1, van het Gesetz über die Deutsche Bundesbank (wet inzake de Duitse federale bank), in de versie die is bekendgemaakt op 22 oktober 1992 (BGBl. 1992 I, blz. 1782), zoals gewijzigd bij de wet van 4 juli 2013 (BGBl. 2013 I, blz. 1981) (hierna: „BBankG"), bepaalt:

„Onverminderd artikel 128, lid 1, [VWEU] heeft de Deutsche Bundesbank [(Duitse federale bank)] het alleenrecht bankbiljetten uit te geven binnen de werkingssfeer van deze wet. In euro luidende bankbiljetten zijn het enige onbeperkte wettige betaalmiddel. [...]"

10 § 2, lid 1, van de Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (akkoord tussen de deelstaten betreffende de omroepbijdrage) van 15 tot en met 21 december 2010, in de versie van de Fünfzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag (vijftiende wijziging van het akkoord tussen de deelstaten betreffende de omroepbijdrage), door de deelstaat Hessen (Duitsland) bekrachtigd bij wet van 23 augustus 2011 (GVBl. I 2011, blz. 382) (hierna: „RBStV"), luidt:

„In de particuliere sector dient voor elke woning door de eigenaar ervan (de bijdrageplichtige) een omroepbijdrage te worden betaald."

11 § 7, lid 3, RBStV preciseert:

„De omroepbijdrage is een maandelijks verschuldigde bijdrage. Zij moet in het midden van een periode van drie maanden worden betaald, telkens voor een periode van drie maanden."

12 § 9, lid 2, RBStV bepaalt:

„De bevoegde Landesrundfunkanstalt [regionale omroeporganisatie] is gemachtigd om de bijzonderheden van de procedure

[...]

2. met betrekking tot de betaling van de omroepbijdrage, de vrijstelling van de omroepbijdrage of de vermindering ervan

[...]

te regelen bij [besluit (‚Satzung')]. [...]"

13 In § 10 RBStV staat te lezen:

„[...]

(2) De omroepbijdrage dient aan de bevoegde regionale omroeporganisatie te worden betaald als een draagbare schuld. [...]

[...]

(5) Achterstallige omroepbijdragen worden door de bevoegde regionale omroeporganisatie vastgesteld. [...]"

14 § 10, lid 2, van de op de grondslag van § 9, lid 2, RBStV vastgestelde Satzung des Hessischen Rundfunks über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge (besluit van de openbare omroep van de deelstaat Hessen inzake de procedure voor de betaling van omroepbijdragen) van 5 december 2012 (hierna: „bijdragebesluit") luidt:

„De bijdrageplichtige mag de omroepbijdrage niet in contanten voldoen, maar uitsluitend op de volgende manieren:

1. giraal via automatische incasso of toekomstige standaard SEPA-incasso,

2. per individuele overschrijving,

3. per periodieke overschrijving."

Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

15 Dietrich en Häring, die elk eigenaar zijn van een woning binnen het geografische gebied van de openbare omroep van de deelstaat Hessen, hebben die openbare omroep voorgesteld om de krachtens § 2, lid 1, RBStV verschuldigde omroepbijdrage voor het tweede kwartaal van 2015 en het eerste kwartaal van 2016 in contanten te betalen.

16 De openbare omroep van de deelstaat Hessen heeft dat voorstel afgewezen op grond dat § 10, lid 2, van het bijdragebesluit bepaalt dat de omroepbijdrage niet in contanten mag worden betaald maar per automatische incasso, individuele overschrijving of periodieke overschrijving moet worden betaald, en heeft hun betalingsbevelen doen toekomen waarbij hun achterstallige omroepbijdragen en een toeslag wegens te late betaling werden vastgesteld.

17 Verzoekers in de hoofdgedingen hebben tegen die betalingsbevelen beroepen tot nietigverklaring ingesteld. Bij vonnissen van 31 oktober 2016 heeft het Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (bestuursrechter in eerste aanleg Frankfurt am Main, Duitsland) hun beroepen verworpen. Bij arresten van 13 februari 2018 heeft het Hessische Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter van de deelstaat Hessen, Duitsland) de hogere beroepen verworpen die zij tegen die vonnissen hadden ingesteld.

18 Verzoekers in de hoofdgedingen hebben bij de verwijzende rechter, het Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter, Duitsland), tegen die arresten beroepen in *Revision* ingesteld. In het kader van hun beroepen voeren zij aan dat bij § 14, lid 1, tweede volzin, BBankG en artikel 128, lid 1, derde volzin, VWEU een absolute en onbeperkte verplichting wordt opgelegd om eurobankbiljetten te aanvaarden als middel voor het verevenen van financiële schulden. Volgens verzoekers in de hoofdgedingen kan deze verplichting enkel worden beperkt door een contractuele afspraak tussen de betrokkenen of op grond van een bij het federale recht of het Unierecht verleende machtiging. Praktische redenen, zoals in casu het grote aantal bijdrageplichtigen, kunnen daarentegen niet rechtvaardigen dat die verplichting terzijde wordt geschoven.

19 De verwijzende rechter benadrukt om te beginnen dat de beroepen in *Revision* naar nationaal recht zouden moeten worden toegewezen. In dit verband preciseert hij dat de uit het bijdragebesluit voortvloeiende uitsluiting van de mogelijkheid om de omroepbijdrage te betalen in eurobankbiljetten in strijd is met een bepaling van federaal recht die van hogere rang is, te

weten § 14, lid 1, tweede volzin, BBankG. Overwegingen die verband houden met de opzet van deze bepaling en met name de totstandkomingsgeschiedenis, de geest en het doel ervan, pleiten er namelijk voor om die bepaling aldus uit te leggen dat zij overheidsinstanties verplicht om eurobankbiljetten te aanvaarden in het kader van de nakoming van betalingsverplichtingen die door de overheid zijn opgelegd. Op die aan overheidsinstanties opgelegde verplichting bestaat naar Duitse federaal recht geen uitzondering, ook niet in het kader van massaprocedures zoals de inning van de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde omroepbijdrage. De verwijzende rechter preciseert dat hij niet beschikt over aanwijzingen dat de mogelijkheid om de omroepbijdrage in contanten te betalen de in het constitutionele recht vastgelegde financiering van omroeporganisaties in gevaar zou brengen.

20 Tegen deze achtergrond is de verwijzende rechter van oordeel dat de hoofdgedingen drie vragen oproepen die een prejudiciële beslissing van het Hof vereisen.

21 In de eerste plaats vraagt de verwijzende rechter zich af of § 14, lid 1, tweede volzin, BBankG strookt met de exclusieve bevoegdheid waarover de Unie krachtens artikel 3, lid 1, onder c), VWEU op het gebied van het monetaire beleid beschikt ten aanzien van de lidstaten die de euro als munt hebben, gelet op het feit dat volgens artikel 2, lid 1, VWEU alleen de Unie op dat gebied wetgevend kan optreden en juridisch bindende handelingen kan vaststellen.

22 Dienaangaande merkt de verwijzende rechter op dat het VWEU – zoals uit de rechtspraak van het Hof blijkt – geen enkele definitie bevat van het begrip „monetair beleid". Daaraan voegt hij toe dat hij niet kan beslissen of de exclusieve bevoegdheid van de Unie op het gebied van het monetaire beleid zich uitstrekt tot de regeling van de rechtsgevolgen die verbonden zijn aan de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten, zoals met name de aan overheidsinstanties opgelegde verplichting om die bankbiljetten te aanvaarden.

23 De verwijzende rechter merkt op dat de op overheidsinstanties rustende verplichting om eurobankbiljetten te aanvaarden geen betrekking heeft op de doelstelling van het monetaire beleid die erin bestaat de prijsstabiliteit te handhaven, en dat zij niet rechtstreeks verband houdt met de in het primaire recht vermelde middelen om die doelstelling te bereiken. Met name wordt het bij artikel 128, lid 1, VWEU aan de ECB en de nationale centrale banken verleende recht om eurobankbiljetten uit te geven niet beperkt of gewijzigd door die verplichting. Volgens de verwijzende rechter zou de rechtspraak van het Hof evenwel aldus kunnen worden opgevat dat regelingen die betrekking hebben op de gevolgen van de hoedanigheid van eurobankbiljetten als wettig betaalmiddel en bijgevolg op het functioneren van het geldverkeer, onder het monetaire beleid vallen. Voorts is het naar zijn oordeel niet uitgesloten dat een dergelijke regeling – als maatregel die noodzakelijk is voor het gebruik van de euro als enige munteenheid – gebaseerd kan worden op artikel 133 VWEU en dus overeenkomstig artikel 2, leden 1 en 6, VWEU kan worden geacht onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie te vallen.

24 In de tweede plaats benadrukt de verwijzende rechter dat de vraag of een nationale wetgever – gelet op de exclusieve bevoegdheid waarover de Unie op het gebied van het monetaire beleid beschikt ten aanzien van de lidstaten die de euro als munt hebben – bevoegd is om een bepaling als § 14, lid 1, tweede volzin, BBankG vast te stellen, niet rijst wanneer er krachtens het Unierecht voor de overheidsinstanties van een lidstaat een verbod geldt om te weigeren dat door de overheid opgelegde betalingsverplichtingen worden nagekomen in eurobankbiljetten. In dat geval zou § 10, lid 2, van het bijdragebesluit in strijd zijn met het Unierecht.

25 In dit verband brengt de verwijzende rechter in herinnering dat eurobankbiljetten – op grond van artikel 128, lid 1, derde volzin, VWEU, artikel 16, eerste alinea, derde volzin, van het Protocol betreffende het ESCB en de ECB en artikel 10, tweede volzin, van verordening nr. 974/98 – de enige bankbiljetten zijn die binnen de Unie de hoedanigheid van wettig betaalmiddel hebben. De verplichting om eurobankbiljetten te aanvaarden vloeit evenwel niet zonder meer voort uit het begrip „hoedanigheid van wettig betaalmiddel", dat noch in het VWEU noch in het Protocol betreffende het ESCB en de ECB of in verordening nr. 974/98 wordt gedefinieerd. Uit overweging 19 van deze verordening valt enkel af te leiden dat volgens de Uniewetgever beperkingen van de mogelijkheid om in contanten te betalen op zichzelf beschouwd geen afbreuk doen aan de hoedanigheid van de chartale euro als wettig betaalmiddel.

26 De verwijzende rechter brengt tevens in herinnering dat de hoedanigheid van eurobankbiljetten en -munten als wettig betaalmiddel volgens punt 1 van aanbeveling 2010/191 – dat als opschrift „Gemeenschappelijke definitie van de hoedanigheid van wettig betaalmiddel" heeft – onder meer de „verplichte aanvaarding" van die bankbiljetten en munten door de crediteur bij een betalingsverplichting moet inhouden, onder voorbehoud van een aantal uitzonderingen. De verwijzende rechter benadrukt evenwel dat aanbevelingen van de instellingen volgens artikel 288, vijfde alinea, VWEU niet verbindend zijn, zodat het onzeker is welk belang aan die aanbeveling moet worden gehecht.

27 In de derde plaats is de verwijzende rechter van oordeel dat de vraag of de Duitse wetgever bevoegd was om § 14, lid 1, tweede volzin, BBankG vast te stellen – in aanmerking genomen dat de Unie op het gebied van het monetaire beleid over een exclusieve bevoegdheid beschikt ten aanzien van de lidstaten die de euro als munt hebben – voor de beslechting van de hoofdgedingen evenmin hoeft te worden beantwoord indien een nationaal voorschrift dat voorziet in een verplichting om te aanvaarden dat door de overheid opgelegde betalingsverplichtingen worden nagekomen in eurobankbiljetten, kan worden toegepast wanneer de Unie haar exclusieve bevoegdheid niet heeft uitgeoefend. Volgens de verwijzende rechter kan hij op basis van de bestaande rechtspraak van het Hof evenwel niet beoordelen of dat het geval is.

28 In deze omstandigheden heeft het Bundesverwaltungsgericht de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Verzet de exclusieve bevoegdheid waarover de Unie krachtens artikel 2, lid 1, juncto artikel 3, lid 1, onder c), VWEU op het gebied van het monetaire beleid beschikt ten aanzien van de lidstaten die de euro als munt hebben, zich tegen een handeling van een van die lidstaten die voorziet in een verplichting voor overheidsinstanties van de betrokken lidstaat om te aanvaarden dat door de overheid opgelegde betalingsverplichtingen worden nagekomen in eurobankbiljetten?

2) Behelst de hoedanigheid van de in euro luidende bankbiljetten als wettig betaalmiddel die is neergelegd in artikel 128, lid 1, derde volzin, VWEU, artikel 16, eerste alinea, derde volzin, van [het Protocol betreffende het ESCB en de ECB] en artikel 10, tweede volzin, van [verordening nr. 974/98], een verbod voor overheidsinstanties van een lidstaat om te weigeren dat door de overheid opgelegde betalingsverplichtingen worden nagekomen in dergelijke bankbiljetten, of laat het Unierecht ruimte voor regelingen die voor bepaalde door de overheid opgelegde betalingsverplichtingen een betaling in 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?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste en derde prejudiciële vraag

29 Met zijn eerste en zijn derde vraag, die gezamenlijk dienen te worden beantwoord, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 2, lid 1, VWEU, gelezen in samenhang met artikel 3, lid 1, onder c), VWEU, aldus moet worden uitgelegd dat het – ongeacht of de Unie op enigerlei wijze heeft gebruikgemaakt van de exclusieve bevoegdheid waarover zij op het gebied van het monetaire beleid beschikt ten aanzien van de lidstaten die de euro als munt hebben – in de weg staat aan een regeling van een lidstaat waarbij overheidsinstanties worden verplicht om te aanvaarden dat door de overheid opgelegde betalingsverplichtingen worden nagekomen in eurobankbiljetten.

30 Om te beginnen zij opgemerkt dat de Europese Commissie, de openbare omroep van de deelstaat Hessen en de ECB in hun schriftelijke opmerkingen twijfels hebben geuit over de door de verwijzende rechter aan § 14, lid 1, tweede volzin, BBankG gegeven uitlegging dat deze bepaling overheidsinstanties verplicht om te aanvaarden dat door de overheid opgelegde betalingsverplichtingen worden nagekomen in eurobankbiljetten. Die uitlegging wijkt namelijk af van de bewoordingen van die bepaling, waarin enkel is vastgesteld dat in euro luidende bankbiljetten het enige onbeperkte wettige betaalmiddel zijn.

31 In dit verband zij eraan herinnerd dat het Hof zich bij de uitlegging van bepalingen van de nationale rechtsorde in beginsel moet baseren op de kwalificaties in de verwijzingsbeslissing. Volgens vaste rechtspraak is het Hof namelijk niet bevoegd om het nationale recht van een lidstaat uit te leggen [arrest van 17 december 2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Uitlevering aan Oekraïne), C-398/19, EU:C:2020:1032, punt 62 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

32 Bij de beantwoording van de eerste prejudiciële vraag moet dan ook worden uitgegaan van de premisse dat § 14, lid 1, tweede volzin, BBankG overheidsinstanties verplicht om te aanvaarden dat door de overheid opgelegde betalingsverplichtingen worden nagekomen in eurobankbiljetten.

33 In dit verband zij opgemerkt dat de Unie krachtens artikel 3, lid 1, onder c), VWEU op het gebied van het monetaire beleid over een exclusieve bevoegdheid beschikt ten aanzien van de lidstaten die de euro als munt hebben.

34 Tevens dient in herinnering te worden gebracht dat het VWEU geen precieze definitie van het begrip „monetair beleid" bevat, maar in zijn bepalingen inzake het monetaire beleid zowel de doelstellingen van dit beleid vastlegt als de middelen waarover het Europees Stelsel van centrale banken (ESCB) beschikt om dat beleid ten uitvoer te leggen (arrest van 11 december 2018, Weiss e.a., C-493/17, EU:C:2018:1000, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

35 In dit verband zij opgemerkt dat de bepalingen van het VWEU inzake het monetaire beleid zijn opgenomen in titel VIII („Economisch en monetair beleid") van het derde deel van dat Verdrag.

36 Artikel 119 VWEU, het eerste artikel dat van die titel deel uitmaakt, bepaalt in lid 1 dat het optreden van de lidstaten en de Unie, onder de voorwaarden waarin de Verdragen voorzien, zich uitstrekt tot de invoering van een economisch beleid dat gebaseerd is op de nauwe coördinatie van het economische beleid van de lidstaten, op de interne markt en op de uitwerking van gemeenschappelijke doelstellingen, en dat wordt gevoerd met inachtneming van het beginsel van een openmarkteconomie met vrije mededinging. In lid 2 van datzelfde artikel wordt gepreciseerd dat dit optreden zich uitstrekt tot één munt, de euro, alsmede tot het bepalen en voeren van één monetair en wisselkoersbeleid, beide met als hoofddoel het handhaven van prijsstabiliteit en, onverminderd deze doelstelling, het ondersteunen van het algemene economische beleid in de Unie, met inachtneming van het beginsel van een openmarkteconomie met vrije mededinging.

37 Zoals de advocaat-generaal in punt 59 van zijn conclusie heeft opgemerkt, volgt dus uit artikel 119, lid 2, VWEU dat het optreden van de lidstaten en van de Unie drie elementen omvat, te weten één munt – de euro –, het bepalen en voeren van één monetair beleid alsook het bepalen en voeren van één wisselkoersbeleid.

38 Het begrip „monetair beleid” is dan ook niet beperkt tot de operationele tenuitvoerlegging van dit beleid – die volgens artikel 127, lid 2, eerste streepje, VWEU een van de fundamentele taken van het ESCB is – maar behelst eveneens een normatieve dimensie die erop gericht is de status van de euro als eenheidsmunt te waarborgen.

39 Voor deze uitlegging van het begrip „monetair beleid” pleit het in artikel 127, lid 1, en artikel 282, lid 2, VWEU genoemde hoofddoel van dat beleid, te weten het handhaven van prijsstabiliteit. Indien de status van de euro als eenheidsmunt op een andere wijze kon worden opgevat en aan andere regels onderworpen kon zijn in de lidstaten die de euro als munt hebben, zou namelijk afbreuk kunnen worden gedaan aan de eenheid van die munt en daardoor die doelstelling van het handhaven van prijsstabiliteit ernstig in gevaar kunnen worden gebracht, zoals de advocaat-generaal in wezen heeft opgemerkt in punt 66 van zijn conclusie.

40 Die uitlegging van het begrip „monetair beleid” vindt tevens steun in de inhoud van de artikelen 128 en 133 VWEU, die zijn opgenomen in hoofdstuk 2 van titel VIII van het derde deel van het VWEU en die kunnen worden beschouwd als bepalingen van monetair recht die verband houden met de status van de euro als eenheidsmunt.

41 Wat artikel 128 VWEU betreft, zij opgemerkt dat in lid 1 daarvan is bepaald dat de ECB het alleenrecht heeft machtiging te geven tot de uitgifte van eurobankbiljetten binnen de Unie, dat de ECB en de nationale centrale banken die bankbiljetten mogen uitgeven en dat de aldus uitgegeven bankbiljetten de enige bankbiljetten zijn die binnen de Unie de hoedanigheid van wettig betaalmiddel hebben. Derhalve worden in artikel 128 VWEU de regels vastgesteld voor de uitgifte van eurobankbiljetten binnen de Unie en verankert dat artikel – samen met artikel 16, eerste alinea, derde volzin, van het Protocol betreffende het ESCB en de ECB – de hoedanigheid van die bankbiljetten als wettig betaalmiddel in het primaire recht. Voorts worden in artikel 128 VWEU eveneens regels voor de uitgifte van euromunten neergelegd, doordat in lid 2 ervan is bepaald dat de lidstaten munten in euro kunnen uitgeven, onder voorbehoud van goedkeuring door de ECB van de omvang van de uitgifte.

42 Artikel 133 VWEU machtigt op zijn beurt de Uniewetgever om, onverminderd de bevoegdheden van de ECB, maatregelen van afgeleid recht vast te stellen die nodig zijn voor het gebruik van de euro als enige munteenheid.

43 Derhalve vormen artikel 128, lid 1, en artikel 133 VWEU – zoals de advocaat-generaal in wezen heeft opgemerkt in de punten 64 tot en met 66 van zijn conclusie – de grondslag van de eenheid van de euro en zijn zij een basisvoorwaarde voor de doeltreffende tenuitvoerlegging van het monetaire beleid van de Unie.

44 Ten eerste wordt namelijk in artikel 128, lid 1, VWEU – net zoals in artikel 16, eerste alinea, derde volzin, van het Protocol betreffende het ESCB en de ECB – erkend dat de door de ECB en de nationale centrale banken uitgegeven eurobankbiljetten in de eurozone een officieel karakter hebben, doordat bij die bepaling enkel aan die biljetten de hoedanigheid van „wettig betaalmiddel" wordt toegekend, zodat het uitgesloten is dat ook andere biljetten dat officieel karakter hebben.

45 Aangezien in artikel 128, lid 1, VWEU voor de vaststelling van de betekenis en draagwijdte van het in deze bepaling gebezigde begrip „hoedanigheid van wettig betaalmiddel" niet wordt verwezen naar het recht van de lidstaten, gaat het om een Unierechtelijk begrip dat in de gehele Unie autonoom en uniform moet worden uitgelegd, waarbij niet alleen rekening moet worden gehouden met de bewoordingen van de bepalingen waarin dat begrip voorkomt, maar ook met de context van deze bepalingen en met de doelstelling van die bepalingen (zie in die zin arrest van 16 juli 2020, AFMB, C-610/18, EU:C:2020:565, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

46 Dienaangaande zij opgemerkt dat het begrip „hoedanigheid van wettig betaalmiddel" van een betaalmiddel dat in een bepaalde munteenheid luidt, in de gebruikelijke betekenis ervan inhoudt dat in het algemeen niet kan worden geweigerd dat dit betaalmiddel wordt gebruikt om een in dezelfde munteenheid luidende schuld tegen de nominale waarde van deze schuld en met bevrijdende werking te verevenen.

47 Deze uitlegging aan de hand van de gebruikelijke betekenis vindt steun in aanbeveling 2010/191, die specifiek betrekking heeft op de draagwijdte en de gevolgen van de hoedanigheid van eurobankbiljetten en -munten als wettig betaalmiddel, met dien verstande dat de hoedanigheid van euromunten als wettig betaalmiddel is erkend in artikel 11 van verordening nr. 974/98.

48 Krachtens artikel 288, vijfde alinea, VWEU strekken aanbevelingen er niet toe bindende gevolgen te sorteren en kunnen zij geen rechten in het leven roepen waarop particulieren zich voor een nationale rechter kunnen beroepen. Zij maken echter deel uit van de rechtshandelingen van de Unie, zodat het Hof er rekening mee kan houden wanneer zij nuttige aanwijzingen voor de uitlegging van de relevante bepalingen van het Unierecht bevatten.

49 In punt 1 van aanbeveling 2010/191 wordt – zoals uit het opschrift van dat punt blijkt – de gemeenschappelijke definitie van het begrip „hoedanigheid van wettig betaalmiddel" gegeven en wordt gepreciseerd dat wanneer er een betalingsverplichting bestaat, de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten en -munten het volgende dient in te houden: i) de verplichte aanvaarding van die bankbiljetten en munten, ii) de aanvaarding ervan tegen volledige nominale waarde en iii) de mogelijkheid om zich in die bankbiljetten en munten van betalingsverplichtingen te kwijten. Uit punt 1 van aanbeveling 2010/191 blijkt dus dat het begrip „hoedanigheid van wettig betaalmiddel" onder meer inhoudt dat er een principiële verplichting bestaat om te aanvaarden dat eurobankbiljetten en -munten worden gebruikt voor betalingsdoeleinden.

50 Ten tweede brengt het feit dat artikel 133 VWEU – dat in de plaats is gekomen van artikel 123, lid 4, EG, dat op zijn beurt in de plaats is gekomen van artikel 109 L, lid 4, van het EG-Verdrag – de Uniewetgever machtigt om de maatregelen vast te stellen die nodig zijn voor het gebruik van de euro als enige munteenheid, met zich mee dat die bepaling de uitdrukking vormt van het vereiste dat voor alle lidstaten die de euro als munt hebben, eenvormige beginselen worden vastgesteld om het algemeen belang van de economische en monetaire unie en van de euro als eenheidsmunt te beschermen en bijgevolg – zoals in punt 39 van dit arrest is opgemerkt – bij te dragen tot het nastreven van het hoofddoel van het monetaire beleid van de Unie, te weten het handhaven van prijsstabiliteit.

51 Hieruit volgt dat de bevoegdheid die oorspronkelijk bij artikel 109 L, lid 4, van het EG-Verdrag en vervolgens bij artikel 123, lid 4, EG was verleend, en die thans wordt toegekend bij artikel 133 VWEU, alleen de Uniewetgever machtigt om – voor zover dat nodig is voor het gebruik van de euro als enige munteenheid – nader te bepalen op welke wijze de in artikel 128, lid 1, VWEU en artikel 16, eerste alinea, derde volzin, van het Protocol betreffende het ESCB en de ECB erkende hoedanigheid van eurobankbiljetten als wettig betaalmiddel en de in artikel 11 van verordening nr. 974/98 erkende hoedanigheid van euromunten als wettig betaalmiddel juridisch worden vormgegeven.

52 Volgens artikel 2, lid 1, VWEU sluit een dergelijke exclusieve bevoegdheid uit dat de lidstaten op dit gebied enigerlei bevoegdheid hebben, behalve wanneer zij optreden op grond van een door de Unie verleende machtiging of ter uitvoering van de handelingen van de Unie.

53 In dit verband moet – met name ter beantwoording van de derde vraag – worden gepreciseerd dat zelfs de omstandigheid dat de Unie haar exclusieve bevoegdheid niet zou hebben uitgeoefend, op zichzelf beschouwd niet kan rechtvaardigen dat een lidstaat een onder die bevoegdheid vallende bepaling vaststelt of handhaaft.

54 Zoals de advocaat-generaal in punt 39 van zijn conclusie heeft opgemerkt, heeft de toekenning van een exclusieve bevoegdheid aan de Unie namelijk tot gevolg dat de lidstaten hun bevoegdheid met onmiddellijke ingang verliezen, en is het – anders dan op gebieden die onder een gedeelde bevoegdheid vallen – voor dat bevoegdheidsverlies niet van belang of de Unie haar eigen bevoegdheid al dan niet heeft uitgeoefend (zie in die zin arrest van 5 mei 1981, Commissie/Verenigd Koninkrijk, 804/79, EU:C:1981:93, punt 20).

55 Ten eerste kan evenwel niet worden aangenomen dat het voor het gebruik van de euro als enige munteenheid in de zin van artikel 133 VWEU, en met name voor de erkenning van de hoedanigheid van eurobankbiljetten als wettig betaalmiddel in artikel 128, lid 1, VWEU en artikel 16, eerste alinea, derde volzin, van het Protocol betreffende het ESCB en de ECB, nodig is om een absolute verplichting tot aanvaarding van die bankbiljetten als betaalmiddel op te leggen. Uit de preciseringen die zijn vervat in de punten 46 tot en met 49 van het onderhavige arrest, volgt namelijk dat de hoedanigheid van wettig betaalmiddel geen absolute, maar enkel een principiële aanvaarding van eurobankbiljetten als betaalmiddel vereist. Ten tweede is het ook voor het gebruik van de euro als enige munteenheid en meer bepaald voor het behoud van de doeltreffendheid van de hoedanigheid van de chartale euro als wettig betaalmiddel niet vereist dat de Uniewetgever op uitputtende en uniforme wijze de uitzonderingen op die principiële verplichting vaststelt, voor zover gewaarborgd is dat iedere schuldenaar in de regel een betalingsverplichting kan nakomen in dergelijke contanten.

56 Hieruit volgt dat de exclusieve bevoegdheid van de Unie op het gebied van het monetaire beleid, zoals de advocaat-generaal in punt 98 van zijn conclusie heeft opgemerkt, geen afbreuk doet aan de bevoegdheid waarover de lidstaten die de euro als munt hebben, beschikken om te regelen op welke wijze zowel publiek- als privaatrechtelijke betalingsverplichtingen moeten worden nagekomen, voor zover met name wordt gewaarborgd dat deze regeling het beginsel dat betalingsverplichtingen in de regel moeten kunnen worden nagekomen in dergelijke contanten, onverlet laat. Die exclusieve bevoegdheid staat er dan ook niet aan in de weg dat een lidstaat bij de uitoefening van zijn eigen bevoegdheden, zoals de organisatie van zijn overheidsdiensten, een maatregel vaststelt waarbij die diensten worden verplicht om van de burgers betalingen in contanten te aanvaarden of waarbij – en daarop heeft de tweede prejudiciële vraag betrekking – om een reden van openbaar belang een afwijking van deze verplichting wordt ingevoerd voor betalingsverplichtingen die door de overheid worden opgelegd, mits voldaan wordt aan bepaalde voorwaarden die in het kader van het onderzoek van die vraag zullen worden gepreciseerd.

57 Het staat aan de verwijzende rechter – die als enige bevoegd is om het nationale recht uit te leggen – om na te gaan of § 14, lid 1, tweede volzin, BBankG, gelet op het doel en de inhoud ervan, moet worden uitgelegd als een in het vorige punt beschreven maatregel die is vastgesteld in het kader van de eigen bevoegdheden van de lidstaten.

58 Gelet op een en ander dient op de eerste en de derde prejudiciële vraag te worden geantwoord dat artikel 2, lid 1, VWEU, gelezen in samenhang met artikel 3, lid 1, onder c), artikel 128, lid 1, en artikel 133 VWEU alsook met artikel 16, eerste alinea, derde volzin, van het Protocol betreffende het ESCB en de ECB, aldus moet worden uitgelegd dat het er, ongeacht of de Unie op enigerlei wijze heeft gebruikgemaakt van de exclusieve bevoegdheid waarover zij op het gebied van het monetaire beleid beschikt ten aanzien van de lidstaten die de euro als munt hebben, aan in de weg staat dat een lidstaat een bepaling aanneemt waarbij, gelet op het doel en de inhoud van deze bepaling, wordt vastgesteld op welke wijze de hoedanigheid van eurobankbiljetten als wettig betaalmiddel juridisch wordt vormgegeven. Daarentegen staat artikel 2, lid 1, VWEU er niet aan in de weg dat een lidstaat bij de uitoefening van een eigen bevoegdheid, zoals de organisatie van zijn overheidsdiensten, een bepaling aanneemt waarbij deze diensten worden verplicht om te aanvaarden dat de geldelijke verplichtingen die zij opleggen, worden nagekomen in contanten.

Tweede prejudiciële vraag

59 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 128, lid 1, derde volzin, VWEU, artikel 16, eerste alinea, derde volzin, van het Protocol betreffende het ESCB en de ECB en artikel 10, tweede volzin, van verordening nr. 974/98 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling op grond waarvan door de overheid opgelegde betalingsverplichtingen niet kunnen worden nagekomen in contanten.

60 Benadrukt dient te worden dat het antwoord op deze vraag enkel noodzakelijk is indien de verwijzende rechter op basis van het antwoord van het Hof op de eerste en de derde prejudiciële vraag tot de slotsom zou komen dat § 14, lid 1, BBankG, zoals uitgelegd op de in punt 32 van dit arrest uiteengezette wijze, niet verenigbaar is met de exclusieve bevoegdheid waarover de Unie op het gebied van het monetaire beleid beschikt ten aanzien van de lidstaten die de euro als munt hebben, en dat verweerder in de hoofdgedingen dus bevoegd was om § 10, lid 2, van het bijdragebesluit vast te stellen.

61 Dienaangaande zij opgemerkt dat de hoedanigheid van eurobankbiljetten als wettig betaalmiddel niet alleen is erkend in het primaire recht – te weten in artikel 128, lid 1, derde volzin, VWEU en, in vrijwel identieke bewoordingen, in artikel 16, eerste alinea, derde volzin, van het Protocol betreffende het ESCB en de ECB – maar ook in het afgeleide recht, te weten in artikel 10, tweede volzin, van verordening nr. 974/98. Daarbij komt dat – zoals in punt 47 van dit arrest is opgemerkt – in het VWEU weliswaar enkel de hoedanigheid van eurobankbiljetten als wettig betaalmiddel wordt erkend, maar dat de hoedanigheid van wettig betaalmiddel bij artikel 11, tweede volzin, van die verordening ook wordt toegekend aan euromunten.

62 Ofschoon de bewoordingen van de bepalingen waarvan in het kader van de tweede prejudiciële vraag om uitlegging wordt verzocht, zich verzetten tegen de vaststelling van een nationaal voorschrift dat tot doel of tot gevolg heeft dat de chartale euro rechtens of feitelijk wordt afgeschaft doordat met name afbreuk wordt gedaan aan de in de regel bestaande mogelijkheid om betalingsverplichtingen na te komen in contanten, is het niet mogelijk om uitsluitend op basis van die bewoordingen vast te stellen of ook een nationaal voorschrift waarbij enkel het gebruik van contanten om een door de overheid opgelegde betalingsverplichting na te komen in strijd is met het Unierecht.

63 Wat de context van voornoemde bepalingen betreft, zij opgemerkt dat in overweging 19 van verordening nr. 974/98 wordt gepreciseerd dat beperkingen inzake betalingen in bankbiljetten en munten die de lidstaten om openbare redenen hebben getroffen, niet onverenigbaar zijn met de status van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten en -munten mits er andere rechtsgeldige middelen beschikbaar zijn voor het verevenen van financiële schulden.

64 In herinnering dient te worden gebracht dat de considerans van een handeling van de Unie weliswaar niet juridisch verbindend is en niet kan worden aangevoerd om af te wijken van de bepalingen zelf van de betreffende handeling of om die bepalingen uit te leggen in een zin die in strijd is met hun bewoordingen, maar de inhoud van de bepalingen van de handeling in kwestie kan preciseren, aangezien de in de considerans vervatte overwegingen een belangrijk interpretatief element zijn, dat licht kan werpen op de wil van degene door wie die handeling is vastgesteld (zie in die zin arrest van 19 december 2019, Puppinck e.a./Commissie, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, punten 75 en 76 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

65 Wat meer bepaald de verwijzing in overweging 19 van verordening nr. 974/98 naar „openbare redenen" betreft, zij opgemerkt dat in sommige taalversies van die overweging, zoals de Duitse, de uitdrukking „redenen van openbare orde" wordt gebruikt, terwijl in andere taalversies, zoals de Engelse of de Franse, de uitdrukking „redenen van openbaar belang" wordt gebruikt. De in een van de taalversies van een Unierechtelijke bepaling gebezigde formulering kan niet als enige grondslag voor de uitlegging van die bepaling dienen of in zoverre voorrang hebben boven de overige taalversies. Wanneer de taalversies van elkaar afwijken, moet de betreffende bepaling dan ook worden uitgelegd in het licht van de algemene opzet en de doelstelling van de regeling waarvan zij deel uitmaakt (zie in die zin arrest van 9 juli 2020, Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein, C-297/19, EU:C:2020:533, punt 43).

66 Aangezien beperkingen op betalingen in eurobankbiljetten en -munten in de praktijk evenzeer gerechtvaardigd kunnen zijn om redenen van openbare orde die verband houden met de veiligheid of met de bestrijding van de criminaliteit, als op grond van het openbaar belang dat gemoeid is met het waarborgen van een doeltreffende organisatie van het betalingsverkeer in de

samenleving, dient met het oog op een uniforme toepassing van de afwijkingsgronden in alle lidstaten te worden gekozen voor de uitdrukking met de ruimste betekenis, te weten die van „redenen van openbaar belang”.

67 Artikel 10, tweede volzin, en artikel 11, tweede volzin, van verordening nr. 974/98, gelezen in het licht van overweging 19 van deze verordening, moeten dan ook aldus worden opgevat dat enerzijds de hoedanigheid van eurobankbiljetten en -munten als wettig betaalmiddel in beginsel een verplichting om deze biljetten en munten te aanvaarden inhoudt, en dat anderzijds deze verplichting in beginsel door de lidstaten kan worden beperkt om redenen van openbaar belang.

68 Gepreciseerd dient te worden dat dergelijke beperkingen, zoals de advocaat-generaal in punt 129 van zijn conclusie heeft opgemerkt en zoals is beklemtoond door de meeste belanghebbenden die opmerkingen hebben ingediend, evenredig moeten zijn aan de nagestreefde doelstelling van openbaar belang.

69 Gelet op het feit dat de lidstaten, door bij de uitoefening van hun soevereine bevoegdheden dergelijke beperkingen op te leggen, de in het Unierecht erkende, in de regel bestaande mogelijkheid om betalingsverplichtingen na te komen in eurobankbiljetten en -munten beperken, moeten zij zich er namelijk van vergewissen dat de maatregelen die zij nemen, in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel, dat tot de algemene beginselen van het Unierecht behoort.

70 Volgens vaste rechtspraak van het Hof vereist het evenredigheidsbeginsel dat de maatregelen in kwestie geschikt zijn om de legitieme doelstellingen te verwezenlijken die met de betreffende regeling worden nagestreefd, alsmede dat die maatregelen niet verder gaan dan noodzakelijk is om die doelstellingen te verwezenlijken (zie in die zin arrest van 29 juli 2019, Spiegel Online, C-516/17, EU:C:2019:625, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

71 In casu staat het weliswaar aan de verwijzende rechter om te beoordelen of de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde regeling voldoet aan de in de punten 68 tot en met 70 van het onderhavige arrest vermelde voorwaarden, maar kan het Hof in zijn uitspraak op een verzoek om een prejudiciële beslissing niettemin in voorkomend geval preciseringen geven die tot doel hebben de nationale rechterlijke instantie bij haar beslissing te leiden (zie in die zin arrest van 2 mei 2019, Fundación Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida Queso Manchego, C-614/17, EU:C:2019:344, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

72 Wat betreft de redenen van openbaar belang die worden aangevoerd om te rechtvaardigen dat de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde regeling eraan in de weg staat dat de omroepbijdrage in contanten wordt betaald, zij opgemerkt dat de openbare omroep van de deelstaat Hessen in zijn schriftelijke opmerkingen heeft benadrukt dat de verplichting om de omroepbijdrage giraal te betalen – in aanmerking genomen dat er in Duitsland ongeveer 46 miljoen bijdrageplichtigen zijn – ertoe strekt om de daadwerkelijke inning van die bijdrage te waarborgen en aanzienlijke aanvullende kosten te vermijden.

73 In dit verband is het inderdaad in het openbaar belang dat geldschulden jegens overheidsinstanties kunnen worden voldaan op een wijze die voor die instanties niet leidt tot onredelijke kosten die zouden beletten dat zij de verrichte diensten tegen lagere kosten verstrekken.

74 Derhalve moet worden aangenomen dat de reden van openbaar belang die berust op de noodzaak om de nakoming van een door de overheid opgelegde betalingsverplichting te waarborgen, kan rechtvaardigen dat betalingen in contanten worden beperkt, met name wanneer het aantal bijdrageplichtigen bij wie de schulden moeten worden ingevorderd, zeer groot is.

75 Wat betreft de voorwaarde dat de maatregelen in kwestie niet verder mogen gaan dan noodzakelijk is om de nagestreefde doelstellingen te verwezenlijken, blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde regeling voor de betaling van de omroepbijdrage voorziet in andere rechtsgeldige middelen dan contanten, te weten automatische incasso, individuele overschrijving of periodieke overschrijving.

76 De in de hoofdgedingen aan de orde zijnde beperking lijkt zowel geschikt als noodzakelijk te zijn voor de verwezenlijking van de doelstelling die erin bestaat de omroepbijdrage daadwerkelijk te innen, aangezien zij het mogelijk maakt om te voorkomen dat de overheid wordt blootgesteld aan een financiële last die onredelijk is in verhouding tot de kosten die gepaard zouden gaan met de veralgemeende invoering van een procedure die de bijdrageplichtigen de mogelijkheid biedt om de omroepbijdrage in contanten te betalen.

77 Het staat evenwel aan de verwijzende rechter om na te gaan of een dergelijke beperking evenredig is aan die doelstelling, met name gelet op het feit dat de alternatieve rechtsgeldige middelen voor de betaling van de omroepbijdrage mogelijkerwijs niet gemakkelijk toegankelijk zijn voor alle bijdrageplichtige personen, hetgeen zou betekenen dat aan personen die geen toegang hebben tot die middelen de mogelijkheid moet worden geboden om in contanten te betalen.

78 Gelet op een en ander dient op de tweede prejudiciële vraag te worden geantwoord dat artikel 128, lid 1, derde volzin, VWEU, artikel 16, eerste alinea, derde volzin, van het Protocol betreffende het ESCB en de ECB en artikel 10, tweede volzin, van verordening nr. 974/98 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een nationale regeling op grond waarvan het niet mogelijk is om door de overheid opgelegde betalingsverplichtingen na te komen in eurobankbiljetten, mits ten eerste deze regeling niet tot doel of tot gevolg heeft vast te stellen op welke wijze de hoedanigheid van die biljetten als wettig betaalmiddel juridisch wordt vormgegeven, ten tweede die regeling niet rechtens of feitelijk leidt tot de afschaffing van die biljetten, met name doordat zij afbreuk doet aan de in de regel bestaande mogelijkheid om betalingsverplichtingen na te komen in dergelijke contanten, ten derde de betreffende regeling is vastgesteld om redenen van openbaar belang, ten vierde de met deze regeling gepaard gaande beperking van betalingen in contanten geschikt is om de nagestreefde doelstelling van openbaar belang te verwezenlijken, en ten vijfde die regeling niet verder gaat dan noodzakelijk is om die doelstelling te verwezenlijken, in die zin dat er andere rechtsgeldige middelen beschikbaar moeten zijn om de betalingsverplichting na te komen.

Kosten

79 Ten aanzien van de partijen in de hoofdgedingen is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

1) **Artikel 2, lid 1, VWEU, gelezen in samenhang met artikel 3, lid 1, onder c), artikel 128, lid 1, en artikel 133 VWEU alsook met artikel 16, eerste alinea, derde volzin, van Protocol nr. 4 betreffende de Statuten van het Europees Stelsel van centrale banken en van de Europese Centrale Bank, moet aldus worden uitgelegd dat het er, ongeacht of de Europese Unie op enigerlei wijze heeft gebruikgemaakt van de exclusieve bevoegdheid waarover zij op het gebied van het monetaire beleid beschikt ten aanzien van de lidstaten die de euro als munt hebben, aan in de weg staat dat een lidstaat een bepaling aanneemt waarbij, gelet op het doel en de inhoud van deze bepaling, wordt vastgesteld op welke wijze de hoedanigheid van eurobankbiljetten als wettig betaalmiddel juridisch wordt vormgegeven. Daarentegen staat artikel 2, lid 1, VWEU er niet aan in de weg dat een lidstaat bij de uitoefening van een eigen bevoegdheid, zoals de organisatie van zijn overheidsdiensten, een bepaling aanneemt waarbij deze diensten worden verplicht om te aanvaarden dat de geldelijke verplichtingen die zij opleggen, worden nagekomen in contanten.**

2) **Artikel 128, lid 1, derde volzin, VWEU, artikel 16, eerste alinea, derde volzin, van Protocol nr. 4 betreffende de Statuten van het Europees Stelsel van centrale banken en van de Europese Centrale Bank en artikel 10, tweede volzin, van verordening (EG) nr. 974/98 van de Raad van 3 mei 1998 over de invoering van de euro moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een nationale regeling op grond waarvan het niet mogelijk is om door de overheid opgelegde betalingsverplichtingen na te komen in eurobankbiljetten, mits ten eerste deze regeling niet tot doel of tot gevolg heeft vast te stellen op welke wijze de hoedanigheid van die biljetten als wettig betaalmiddel juridisch wordt vormgegeven, ten tweede die regeling niet rechtens of feitelijk leidt tot de afschaffing van die biljetten, met name doordat zij afbreuk doet aan de in de regel bestaande mogelijkheid om betalingsverplichtingen na te komen in dergelijke contanten, ten derde de betreffende regeling is vastgesteld om redenen van openbaar belang, ten vierde de met deze regeling gepaard gaande beperking van betalingen in contanten geschikt is om de nagestreefde doelstelling van openbaar belang te verwezenlijken, en ten vijfde die regeling niet verder gaat dan noodzakelijk is om die doelstelling te verwezenlijken, in die zin dat er andere rechtsgeldige middelen beschikbaar moeten zijn om de betalingsverplichting na te komen.**

ondertekeningen