



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

L. MEDINA

fremsat den 15. december 2022¹

Sag C-772/21

UAB »Brink's Lithuania«

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Lietuvos vyriausiosios administracinės teismas (Litauens øverste forvaltningsdomstol))

»Præjudiciel forelæggelse – beskyttelse af euroen mod falskmøntneri – forordning (EF) nr. 1338/2001 – artikel 6, stk. 1 – udbydere af betalingstjenester, der beskæftiger sig med håndtering og udlevering af pengesedler til offentligheden – fortolkning af artikel 6, stk. 2, i afgørelse ECB/2010/14 – detektering af kassable eurosedler – automatisk kontrol af eurosedlers kvalitet – minimumsstandards offentliggjort på ECB's websted i den til enhver tid ændrede form – personkreds – omfang af kontanthåndterende virksomheders forpligtelser – bindende virkning – retssikkerhedsprincippet«

I. Indledning

1. Denne anmodning om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af afgørelse ECB/2010/14², som fastsætter fælles regler og procedurer for kontrol af eurosedlers ægthed og kvalitet i henhold til artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1338/2001³.

2. Anmodningen er fremsat i forbindelse med en sag mellem UAB »Brink's Lithuania« (herefter »Brink's Lithuania«)⁴ på den ene side og Lietuvos bankas (Litauens nationalbank) på den anden side vedrørende en afgørelse⁵, hvorved sidstnævnte pålagde Brink's Lithuania at sikre, at tolerancetærsklen for dens maskiner til håndtering af pengesedler til automatisk kvalitetskontrol af eurosedler, der skal recirkuleres, ikke oversteg 5%.

3. I den foreliggende sag anmodes Domstolen om at afgøre, om artikel 6, stk. 2, i afgørelse ECB/2010/14 og navnlig de minimumsstandards, som Den Europæiske Centralbank (herefter »ECB«) har fastsat for automatisk kontrol af eurosedlers kvalitet, som omhandlet i denne bestemmelse, finder anvendelse på kontanthåndterende virksomheder. I benægtende fald skal

¹ – Originalsprog: engelsk.

² – Den Europæiske Centralbanks afgørelse af 16.9.2010 om kontrol af eurosedlers ægthed og kvalitet og om recirkulering af eurosedler (ECB/2010/14) (2010/597/EU) (EUT 2010, L 267, s. 1), som ændret ved Den Europæiske Centralbanks afgørelse af 7.9.2012 (ECB/2012/19) (2012/507/EU) (EUT 2012, L 253, s. 19) (herefter »afgørelse ECB/2010/14«).

³ – Rådets forordning (EF) nr. 1338/2001 af 28.6.2001 om fastlæggelse af de foranstaltninger, der er nødvendige for at beskytte euroen mod falskmøntneri (EFT 2001, L 181, s. 6), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 44/2009 af 18.12.2008 (EUT 2009, L 17, s. 1) (herefter »forordning nr. 1338/2001«).

⁴ – Brink's Lithuania optræder i hovedsagen som retssuccessor for UAB »G4S Lietuva«.

⁵ – Afgørelse nr. V2019/(30.90)-394-I af 28.2.2019 med titlen »Påbud rettet til UAB »G4S Lietuva«« (herefter »den omtvistede afgørelse«).

Domstolen herefter undersøge, om artikel 6, stk. 2, i afgørelse ECB/2010/14, sammenholdt med samme afgørelses artikel 3, stk. 5, er til hinder for en forskrift i national ret, hvorefter kontanthåndterende virksomheder er forpligtet til at overholde disse minimumsstandarder. Endelig ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om ECB's minimumsstandarder og artikel 6, stk. 2, i afgørelse ECB/2010/14 er gyldige og dermed retligt bindende i lyset af retssikkerhedsprincippet og artikel 297, stk. 2, TEUF.

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

1. Forordning nr. 1338/2001

4. Forordning nr. 1338/2001 fastsætter de foranstaltninger, der er nødvendige med henblik på eurosedlers og euromønters omløb på betingelser, der garanterer, at de beskyttes mod falskmøntneri⁶.

5. Artikel 6 i forordning nr. 1338/2001 med overskriften »Pligter for institutter, der deltager i håndtering og udlevering af pengesedler og mønter til offentligheden« bestemmer følgende i stk. 1 og 2:

»1. Kreditinstitutter og andre udbydere af betalingstjenester for så vidt angår deres betalingsaktivitet samt alle andre økonomiske aktører, der deltager i håndtering og udlevering af pengesedler og mønter til offentligheden, herunder:

[...]

– pengetransportvirksomheder

[...]

har pligt til at sikre, at eurosedler og euromønter, som de har modtaget, og som de har til hensigt at bringe i omløb igen, kontrolleres med henblik på ægthed, og til at påse, at falske sedler og mønter afsløres.

For eurosedlers vedkommende foretages denne kontrol i overensstemmelse med de procedurer, der fastlægges af Den Europæiske Centralbank [...]

De institutter og økonomiske aktører, der er nævnt i første afsnit, har pligt til at tage alle eurosedler og euromønter, som de ved eller har tilstrækkelige grunde til at tro er falske, ud af omløb. De overgiver dem straks til de kompetente nationale myndigheder.

[...]

⁶ – Artikel 1 i forordning nr. 1338/2001.

2. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at institutter som nævnt i stk. 1, der undlader at opfylde deres forpligtelser efter nævnte stykke, kan pålægges sanktioner, der skal være effektive, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning.«

2. Afgørelse ECB/2010/14

6. I anden betragtning til afgørelse ECB/2010/14 hedder det:

»Med henblik på beskyttelsen af eurosedlernes særlige stilling og korrekt detektering af falske sedler skal eurosedler i omløb være i god stand for at sikre, at ægtheden let og sikkert kan kontrolleres. Derfor skal eurosedlernes kvalitet kontrolleres. Desuden skal falske eurosedler hurtigt detekteres og afleveres til de kompetente nationale myndigheder.«

7. Artikel 1 i afgørelse ECB/2010/14 med overskriften »Anvendelsesområde« er affattet således:

»I denne afgørelse fastlægges fælles regler og procedurer vedrørende kontrol af eurosedlers ægthed og kvalitet samt recirkulering af eurosedler i henhold til artikel 6, stk. 1, i forordning [nr. 1338/2001].«

8. Artikel 2 i denne afgørelse med overskriften »Definitioner« har følgende ordlyd:

»I denne afgørelse forstås ved:

- 1) »national centralbank«: den nationale centralbank i en medlemsstat, der har indført euro
- 2) »kontanthåndterende virksomheder«: de i artikel 6, stk. 1, i forordning [nr. 1338/2001] omhandlede institutter og økonomiske aktører
- 3) »recirkulering«: den handling, som udføres af kontanthåndterende virksomheder, når de, direkte eller indirekte, sætter eurosedler i omløb igen, som de har modtaget enten fra offentligheden som en betaling eller som et indskud på en bankkonto eller fra en anden kontanthåndterende virksomhed
- 4) »maskine til håndtering af pengesedler«: en kundebetjent automat eller medarbejderbetjent maskine som defineret i bilag I
- 5) »type maskine til håndtering af pengesedler«: en maskine til håndtering af pengesedler, der adskiller sig fra andre maskiner til håndtering af pengesedler som angivet i bilag I
- 6) »fælles testprocedurer«: de testprocedurer, som angivet af ECB, som nationale centralbanker skal anvende for at teste typer maskiner til håndtering af pengesedler

[...]

- 11) »kassable eurosedler«: eurosedler, som vurderes at være uegnede til recirkulering efter den i artikel 6 omhandlede kontrol af kvaliteten

[...]«

9. I artikel 3 i afgørelse ECB/2010/14 med overskriften »Almindelige principper« angives det i stk. 1 og 3-5:

»1. Kontanthåndterende virksomheders forpligtelse til at kontrollere eurosedlers ægthed og kvalitet udføres i overensstemmelse med de procedurer, som er fastlagt i denne afgørelse.

[...]

3. Kontrollen af ægthed og kvalitet udføres enten med en type maskine til håndtering af pengesedler, som er testet og godkendt af en national centralbank, eller manuelt af særligt uddannet personale.

4. Eurosedler må kun recirkuleres via kundebetjente automater eller kontantautomater, hvis de er blevet kontrolleret for ægthed og kvalitet af en type maskine til håndtering af pengesedler, som er testet og godkendt af en national centralbank, og klassificeret som ægte og i god stand. [...]

5. Kontanthåndterende virksomheder må kun sætte personalebetjente maskiner, der anvendes til kontrol af eurosedlers ægthed og kvalitet, og kundebetjente automater i drift, hvis de er testet og godkendt af en national centralbank og opført i listen på ECB's websted, jf. artikel 9, stk. 2. Maskinerne skal anvendes med standardindstillingerne fra fabrikken, med eventuelle opdateringer heraf, som er testet og godkendt, medmindre der mellem den nationale centralbank og den kontanthåndterende virksomhed er aftalt mere restriktive indstillinger.«

10. Artikel 6, stk. 1-3, i afgørelse ECB/2010/14 med overskriften »Detektering af kassable eurosedler« har følgende ordlyd:

»1. Manuel kontrol af sedlernes kvalitet udføres i overensstemmelse med minimumsstandarden som fastlagt i bilag III.

2. Automatisk kontrol af sedlernes kvalitet udføres af en testet og godkendt maskine til håndtering af pengesedler i overensstemmelse med de minimumsstandarde, som er offentliggjort på ECB's websted i den til enhver tid ændrede form.

3. En national centralbank kan, efter at have underrettet ECB, fastlægge mere restriktive standarder for en eller flere seddelværdier eller seddelsier, hvis dette er begrundet, f.eks. i en forringet kvalitet af de eurosedler, som er i omløb i den pågældende medlemsstat. Disse mere restriktive standarder skal offentliggøres på den nationale centralbanks websted.«

11. Artikel 9, stk. 1-3, i samme afgørelse med overskriften »Eurosystemets fælles testprocedurer for maskiner til håndtering af pengesedler« er affattet således:

»1. Alle typer maskiner til håndtering af pengesedler testes af de nationale centralbanker efter de fælles testprocedurer.

2. Alle typer maskiner til håndtering af pengesedler, der er testet med et positivt resultat, opføres på listen på ECB's websted i testresultaternes gyldighedsperiode, jf. stk. 3. Hvis en type maskine til håndtering af pengesedler i denne periode bliver ude af stand til at detektere alle falske eurosedler, som er kendt af Eurosystemet, fjernes den fra listen ifølge en procedure, som specificeres af ECB.

3. Såfremt en type maskine til håndtering af pengesedler testes med positivt resultat, er testresultaterne gyldige i hele euroområdet i et år fra udgangen af den måned, hvori testen blev udført, under forudsætning af at den forbliver i stand til at detektere alle falske eurosedler, som er kendt af Eurosystemet, i denne periode.«

12. Artikel 10 i afgørelse ECB/2010/14 med overskriften »Eurosystemets overvågningsaktiviteter og korrigerende foranstaltninger« bestemmer i stk. 1 og 3:

»1. Uden at nationale lovkrav berøres, har nationale centralbanker bemyndigelse i) til at foretage inspektioner, også uanmeldte, på stedet hos kontanthåndterende virksomheder for at overvåge deres maskiner til håndtering af pengesedler, navnlig maskinernes kapacitet til kontrol af ægthed og kvalitet og til at spore eurosedler, der mistænkes for at være falske, samt eurosedler, som ikke klart kan klassificeres som ægte, til kontohaveren, og ii) til at kontrollere procedurerne for brug og kontrol af maskiner til håndtering af pengesedler, behandling af kontrollerede eurosedler og en eventuel manuel kontrol af ægthed og kvalitet.

[...]

3. Såfremt en national centralbank konstaterer, at en kontanthåndterende virksomhed ikke overholder bestemmelserne i denne afgørelse, skal den kræve, at den kontanthåndterende virksomhed indfører korrigerende foranstaltninger inden for en nærmere fastsat tidsfrist. Indtil der er rettet op på den manglende overholdelse af bestemmelserne, kan den pågældende nationale centralbank, på ECB's vegne, forbyde den kontanthåndterende virksomhed at recirkulere de(n) pågældende euroseddelsstørrelse(r) i de pågældende seddelseserier. Hvis den manglende overholdelse af bestemmelserne skyldes en fejl i den anvendte type maskine til håndtering af pengesedler, kan dette medføre, at den fjernes fra den i artikel 9, stk. 2, omhandlede liste.«

3. Afgørelse ECB/2012/19

13. Afgørelse ECB/2012/19 ændrede afgørelse ECB/2010/14. Navnlig fremgår følgende af tredje betragtning til afgørelse ECB/2012/19:

»Minimumsstandarden for automatisk kontrol af eurosedlers kvalitet, anført i bilag IIIa til afgørelse ECB/2010/14, udgør de krav, der gælder for funktionerne ved maskiner til håndtering af pengesedler. De er derfor kun relevante for fabrikanten af maskiner til håndtering af pengesedler og har ingen indvirkning på de procedurer vedrørende kontrol af ægthed og kvalitet, fastlagt i afgørelse ECB/2010/14, som de kontanthåndterende virksomheder skal overholde. Da de falder uden for anvendelsesområdet for afgørelse ECB/2010/14, bør minimumsstandarden for automatisk kontrol af eurosedlers kvalitet integreres i reglerne og procedurerne for test af maskiner til håndtering af pengesedler, dataindsamling og overvågning.«

4. Retningslinje ECB/2010/NP16 og minimumsstandarden

14. I retningslinje ECB/2010/NP16 fastsættes regler og procedurer for test af maskiner til håndtering af pengesedler, dataindsamling og overvågning⁷.

⁷ – Den Europæiske Centralbanks retningslinje af 16.9.2010 om regler og procedurer for test af maskiner til håndtering af pengesedler, dataindsamling og overvågning (ECB/2010/NP16), som ændret ved Den Europæiske Centralbanks retningslinje af 7.9.2012 (ECB/2012/NP20) (herefter »retningslinje ECB/2010/NP16«).

15. Artikel 2, stk. 1, i retningslinje ECB/2010/NP16 med overskriften »Test af maskiner til håndtering af pengesedler« har følgende ordlyd:

»De nationale centralbanker udfører efter anmodning fra producenterne verifikationstest af typer af maskiner til håndtering af pengesedler forud for og under installation i de kontanthåndterende virksomheder. [...]«

16. Følgende fremgår af artikel 2a i retningslinje ECB/2010/NP16 med overskriften »Minimumsstandarder for automatisk kontrol af eurosedlers kvalitet«:

»Minimumsstandarderne for automatisk kontrol af sedlernes kvalitet ved hjælp af maskiner til håndtering af pengesedler, som omhandlet i artikel 6 i afgørelse ECB/2010/14, fastlægges af Eurosystemet og fremgår af bilag IV til denne retningslinje og offentliggøres på ECB's websted.«

17. Bilag IV til retningslinje ECB/2010/NP16 er affattet således:

»I dette bilag fastsættes minimumsstandarder for automatisk kontrol af eurosedlers kvalitet ved hjælp af maskiner til håndtering af pengesedler.

I forbindelse med kvalitetskontrollen er eurosedler kassable, hvis de har en defekt, for hvilken der er defineret et obligatorisk krav, jf. nedenfor.

Tolerancetærsklen i forbindelse med kontrol af sedlernes kvalitet med maskiner til håndtering af pengesedler er 5%. Det betyder, at maskinerne højst må fejlklassificere 5% af de eurosedler, der ikke opfylder kvalitetskriterierne, og sortere dem som værende i god stand.«

18. Indholdet af bilag IV til retningslinje ECB/2010/NP16 er offentliggjort af ECB på dens websted under overskriften »Mindstestandarder for automatisk kontrol af eurosedlers kvalitet ved brug af maskiner til håndtering af eurosedler«⁸.

B. Litauisk ret

19. Artikel 6, stk. 3, i Lietuvos banko įstatymas (lov om Litauens nationalbank)⁹ bestemmer følgende:

»Litauens nationalbank skal føre tilsyn med, hvordan kontanthåndterende virksomheder, dvs. de institutter, der er omhandlet i artikel 6, stk. 1, i forordning [nr. 1338/2001] (»kontanthåndterende virksomheder«), opfylder kravene i forordning [nr. 1210/2010¹⁰] og afgørelse ECB/2010/14 til kontanthåndtering – kontrol af eurosedlers ægthed og kvalitet og recirkulering af eurosedler og -mønter (»kontanthåndtering«).«

20. Lovens artikel 47⁵, stk. 1, bestemmer:

»Litauens nationalbank skal føre tilsyn med kontanthåndterende virksomheders kontanthåndtering og skal udstede instrukser til kontanthåndterende virksomheder i

⁸ – Jf. <https://www.ecb.europa.eu/euro/cashprof/cashhand/recycling/html/fitness.da.html>

⁹ – Republikken Litauens lov om Litauens nationalbank, som affattet ved lov XII-1304 af 27.6.2018.

¹⁰ – Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1210/2010 af 15.12.2010 om autentificering af euromønter og håndtering af euromønter, der er uegnede til at være i omløb (EUT 2010, L 339, s. 1) (herefter »forordning nr. 1210/2010«).

overensstemmelse med bestemmelserne i denne lov, forordning [nr. 1338/2001], forordning [nr. 1210/2010], afgørelse ECB/2010/14 og Litauens nationalbanks retsakter om tilsyn med kontanthåndterende virksomheders aktiviteter. [...]«

21. Følgende fremgår af samme lovs artikel 47⁶, stk. 1:

»Litauens nationalbank skal tilrettelægge og udføre kontrol med henblik på at fastslå, at kravene i de retsakter, der er omhandlet i denne lovs artikel 6, stk. 3, opfyldes.«

22. Artikel 47⁷, stk. 1, nr. 2, i loven om Litauens nationalbank har følgende ordlyd:

»Når overtrædelser konstateres, udsteder Litauens nationalbank en eller flere obligatoriske instrukser til den kontanthåndterende virksomhed:

[...]

2) for at afhjælpe overtrædelserne inden for den tidsfrist, der er fastsat af Litauens nationalbank

[...]«.

23. Den nævnte lovs artikel 47⁷, stk. 4 og 5, foreskriver:

»4. Banken pålægger overtræderen en eller flere af følgende foranstaltninger:

1) en advarsel vedrørende overtrædelserne

2) de bøder, der fremgår af denne artikel.

5. Foranstaltningerne kan pålægges af en eller flere følgende grunde:

[...]

2) manglende overholdelse eller ukorrekt gennemførelse af påbud udstedt af Litauens nationalbank

[...]

4) overtrædelse af kravene [...] i [afgørelse ECB/2010/14].«

24. Af punkt 16.3 i afgørelsen fra bestyrelsen for Litauens nationalbank af 10. september 2015, hvori proceduren for tilsyn med kontanthåndteringsaktiviteter beskrives (herefter »afgørelsen om proceduren for tilsyn med kontanthåndteringsaktiviteter«), fremgår det, at de ansvarlige medarbejdere under en inspektion skal teste de af den kontanthåndterende virksomhed anvendte maskiners evne til at udføre kontrol af eurosedlers og -mønters ægthed og kvalitet.

25. I henhold til punkt 16.6 i den pågældende afgørelse skal de ansvarlige medarbejdere under en inspektion vurdere, om den kontanthåndterende virksomhed overholder de procedurer, der er fastlagt i punkt 16.5 i den pågældende afgørelse og andre krav til kontanthåndtering, som er fastsat i bl.a. forordning nr. 1338/2001, afgørelse ECB/2010/14 og afgørelsen fra Litauens

nationalbanks bestyrelse af 16. september 2014, som beskriver proceduren for kontrol af ægthed og kvalitet og recirkulering af eurosedler og -mønter (herefter »afgørelsen om proceduren for kontrol af ægthed og kvalitet«).

26. I punkt 12 i afgørelsen om proceduren for kontrol af ægthed og kvalitet hedder det:

»En kontanthåndterende virksomhed skal kontrollere eurosedlers ægthed og kvalitet på en automatiseret måde i overensstemmelse med de minimumsstandarder, der er offentliggjort på ECB's websted [...], ved brug af følgende:

12.1. Kundebetjente automater, hvormed der foretages kontrol af pengesedler, som klassificeres og håndteres i overensstemmelse med bilag IIa til afgørelse [ECB/2010/14]

12.2. Personalebetjente maskiner, hvormed der foretages kontrol af pengesedler, som klassificeres og håndteres i overensstemmelse med bilag IIb til afgørelse [ECB/2010/14].«

III. De faktiske omstændigheder i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

27. Den 18. december 2018 foretog medarbejdere fra Litauens nationalbank en inspektion på stedet i Brink's Lithuanias filial i Panevėžys (Litauen). Under denne inspektion kontrollerede inspektørerne, om de maskiner til håndtering af pengesedler, der anvendes i den pågældende filial, opfyldte kravene til behandling af kontanter til recirkulering. De testede navnlig disse maskiners evne til at kontrollere eurosedlers ægthed og kvalitet.

28. Testen afslørede, at en af håndteringsmaskinerne havde sorteret 18,26% af de kassable eurosedler i testpakken som egnet til at være i cirkulation. For en anden maskine var denne andel 13,91%. Resultaterne af testen blev beskrevet i en inspektionsrapport, hvori det dog anerkendes, at de pågældende maskiner tilhører en type af maskiner til håndtering af pengesedler, som allerede var blevet testet med positivt resultat og var opført på listen på ECB's websted.

29. Den 28. februar 2019 vedtog direktøren for Litauens nationalbanks kontantafdeling den omtvistede afgørelse. I denne afgørelse blev det fastslået, at Brink's Lithuania havde tilsidesat de minimumsstandarder, der er omhandlet i artikel 6, stk. 2, i afgørelse ECB/2010/14, hvorefter tolerancetærsklen for kontrol af eurosedlers kvalitet ikke må være højere end 5%. Den pålagde endvidere Brink's Lithuania at træffe de nødvendige foranstaltninger til at afhjælpe overtrædelsen inden for fem dage.

30. I den omtvistede afgørelse blev det i det væsentlige fastslået, at seddelhåndteringsmaskinernes evne til at kontrollere eurosedlers ægthed og kvalitet ikke kun afhænger af producenterne af disse maskiner, men også af brugerne – nemlig de kontanthåndterende virksomheder – navnlig med hensyn til den tekniske vedligeholdelse. Endvidere blev det i afgørelsen fremhævet, at den blotte omstændighed, at disse maskiner anvendes med standardindstillingerne fra fabrikken, som krævet i artikel 3, stk. 5, i afgørelse ECB/2010/14, ikke kunne anses som bevis for, at disse forpligtelser var opfyldt. Endelig er det i den omtvistede afgørelse anført, at kun inspektioner, der foretages hos den kontanthåndterende virksomhed, kan afsløre, om hensigtsmæssig anvendelse og vedligeholdelse af håndteringsmaskinerne er sikret, om de krav, der gælder for behandlingen af kontanter, er behørigt overholdt, og om der er indført passende procedurer for at teste disse maskiner.

31. Brink's Lithuania anlagde et søgsmål med påstand om annullation af den omtvistede afgørelse, først ved Vilniaus apygardos administracinis teismas (den regionale domstol i forvaltningsretlige sager i Vilnius) og derefter ved Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo (Litauens øverste forvaltningsdomstol), som er den forelæggende ret i den foreliggende sag. I tvisten i hovedsagen er det ubestridt, at Brink's Lithuania som pengetransportvirksomhed skal anses for at være en kontanthåndterende virksomhed som omhandlet i artikel 2, stk. 2, i afgørelse ECB/2010/14. Den forelæggende ret er imidlertid i tvivl om fortolkningen og gyldigheden af artikel 6, stk. 2, i afgørelse ECB/2010/14, nemlig hvorvidt de minimumsstandarder, der er omhandlet i denne bestemmelse, er bindende for kontanthåndterende virksomheder.

32. Den forelæggende ret har især påpeget, at ordlyden af den litauiske version af denne bestemmelse tyder på, at den automatiske kontrol af eurosedlers kvalitet skal udføres i overensstemmelse med ECB's minimumsstandarder. Det ville indebære, at kontanthåndterende virksomheder, der udfører denne opgave, skal overholde disse standarder. I tredje betragtning til afgørelse ECB/2012/19 anføres det imidlertid samtidig, at ECB's minimumsstandarder kun er relevante for fabrikanten af maskiner til håndtering af pengesedler, og at de ikke har nogen indvirkning på de automatiske procedurer vedrørende kontrol af kvalitet, som de kontanthåndterende virksomheder skal udføre. I den forbindelse finder den forelæggende ret det uklart, om denne bestemmelse i lyset af de forskellige sprogversioner af artikel 6, stk. 2, i afgørelse ECB/2010/14 kræver, at kontanthåndterende virksomheder skal sikre overholdelsen af ECB's minimumsstandarder.

33. Endvidere har den forelæggende ret anført, at hvis artikel 6, stk. 2, i afgørelse ECB/2010/14 skulle fortolkes således, at den pålægger kontanthåndterende virksomheder en forpligtelse til at teste deres maskiner til håndtering af pengesedler i overensstemmelse med ECB's minimumsstandarder, kan denne forpligtelse ikke være fuldt ud forenelig med den forpligtelse, der følger af samme afgørelses artikel 3, stk. 5, idet sidstnævnte bestemmelse udtrykkeligt pålægger kontanthåndterende virksomheder at anvende disse maskiner med standardindstillingerne fra fabrikken. Den forelæggende ret er også af den opfattelse, at det er vanskeligt at afgøre, hvordan de kontanthåndterende virksomheder skal udføre denne kontrol, idet det tages i betragtning, at afgørelse ECB/2010/14 ikke indeholder nogen angivelse herom. Den forelæggende ret har derimod bemærket, at hvis forpligtelsen til at overholde minimumsstandarderne i henhold til artikel 6, stk. 2, i afgørelse ECB/2010/14 ikke fandt anvendelse på kontanthåndterende virksomheder, kunne anvendelsen udelukkende af maskiner til håndtering af pengesedler med standardindstillingerne fra fabrikken underminere målet om at sikre, at eurosedler holdes i god stand.

34. Endelig har den forelæggende ret udtrykt tvivl om, hvorvidt disse standarder overholder retssikkerhedsprincippet, såfremt de kontanthåndterende virksomheder skulle være bundet af de minimumsstandarder, der omhandles i artikel 6, stk. 2, i afgørelse ECB/2010/14. Den forelæggende ret har i den forbindelse fremhævet, at minimumsstandarderne i henhold til samme bestemmelse blot offentliggøres på ECB's websted og ikke i *Den Europæiske Unions Tidende*. Den forelæggende ret har derfor rejst spørgsmålet om, hvorvidt minimumsstandarderne kan anses for bindende og kan påberåbes som retsgrundlag for et påbud mod en kontanthåndterende virksomhed. Den forelæggende ret er desuden i tvivl om, hvorvidt reglen i artikel 6, stk. 2, i afgørelse ECB/2010/14 er forenelig med artikel 297, stk. 2, TEUF og dermed gyldig, for så vidt som den bestemmer, at minimumsstandarderne for automatisk kontrol af eurosedlers kvalitet skal offentliggøres på denne måde.

35. På denne baggrund har Lietuvos vyriausioji administracinis teisma (Litauens øverste forvaltningsdomstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal artikel 6, stk. 2, i afgørelse ECB/2010/14 fortolkes således, at de minimumsstandarder, der henvises til i denne regel, skal overholdes af en kontanthåndterende virksomhed, som udfører automatisk kontrol af eurosedlers kvalitet?
- 2) Såfremt de deri nævnte minimumsstandarder i overensstemmelse med artikel 6, stk. 2, i afgørelse ECB/2010/14, kun finder anvendelse på producenter af maskiner til håndtering af pengesedler (men ikke på kontanthåndterende virksomheder), skal artikel 6, stk. 2, i afgørelse ECB/2010/14, sammenholdt med dennes artikel 3, stk. 5, fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en forskrift i national ret, hvorefter forpligtelsen til at overholde disse minimumsstandarder gælder for en kontanthåndterende virksomhed?
- 3) Overholder minimumsstandarderne for automatisk kontrol af eurosedlers kvalitet ved brug af maskiner til håndtering af pengesedler, under hensyntagen til at de er offentliggjort på ECB's websted, retssikkerhedsprincippet og artikel 297, stk. 2, TEUF, og er de bindende for og kan påberåbes over for kontanthåndterende virksomheder?
- 4) Er artikel 6, stk. 2, i afgørelse ECB/2010/14, for så vidt som det heri fastsættes, at minimumsstandarderne for automatisk kontrol af eurosedlers kvalitet offentliggøres på ECB's websted og ændres fra tid til anden, i strid med retssikkerhedsprincippet og artikel 297, stk. 2, TEUF og således ugyldig?»

36. Anmodningen om præjudiciel afgørelse blev indgivet til Domstolens Justitskontor den 14. december 2021. Republikken Litauen, Europa-Kommissionen og Den Europæiske Centralbank har indgivet skriftlige indlæg. Den 20. oktober 2022 blev der afholdt retsmøde.

IV. Retlig bedømmelse

37. Med sine spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 6, stk. 2, i afgørelse ECB/2010/14 pålægger kontanthåndterende virksomheder at overholde de i denne bestemmelse omhandlede minimumsstandarder, når de udfører automatisk kontrol af eurosedlers kvalitet. Såfremt dette spørgsmål besvares benægtende, ønsker den forelæggende ret desuden nærmere bestemt oplyst, hvorvidt en national forskrift som den i hovedsagen omhandlede, der fastlægger en forpligtelse af denne art for kontanthåndterende virksomheder, er forenelig med artikel 6, stk. 2, i afgørelse ECB/2010/14, sammenholdt med dennes artikel 3, stk. 5. Endvidere ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, hvorvidt, såfremt kontanthåndterende virksomheder er forpligtet til at overholde de i den pågældende bestemmelse omhandlede minimumsstandarder, den blotte offentliggørelse af disse standarder på ECB's websted, som foreskrevet ved artikel 6, stk. 2, i afgørelse ECB/2010/14, er tilstrækkelig til, at de kan anses for at være i overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet og med artikel 297, stk. 2, TEUF og således være bindende. Af samme grund har den forelæggende ret også rejst spørgsmålet om gyldigheden af artikel 6, stk. 2, i afgørelse ECB/2010/14.

A. Det første spørgsmål

38. Den forelæggende rets første spørgsmål vedrører rækkevidden af de forpligtelser, som pålægges kontanthåndterende virksomheder ved afgørelse ECB/2010/14 med henblik på at beskytte euroen mod falskmøntneri. Nærmere bestemt har dette spørgsmål til formål at afgøre, om de minimumsstandarder, der er omhandlet i artikel 6, stk. 2, i afgørelse ECB/2010/14, finder anvendelse på kontanthåndterende virksomheder, når de opfylder deres forpligtelse til at udføre en automatisk kontrol af eurosedlers kvalitet.

39. Indledningsvis skal jeg minde om, at artikel 6 i forordning nr. 1338/2001 fastsætter de foranstaltninger, der er nødvendige for at beskytte euroen mod falskmøntneri. Ifølge denne bestemmelse har institutter, der som led i deres virksomhed deltager i håndtering og udlevering af pengesedler og mønter til offentligheden, herunder kontanthåndterende virksomheder, pligt til at tage alle eurosedler og euromønter, som de ved eller har tilstrækkelige grunde til at tro er falske, ud af omløb og straks overgive dem til de kompetente nationale myndigheder. Det fremgår af samme bestemmelse, at medlemsstaterne skal træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at kreditinstitutter og andre professionelle kontanthåndterende virksomheder, der ikke opfylder de nævnte forpligtelser, pålægges sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning.

40. Afgørelse ECB/2010/14 præciserer yderligere artikel 6 i forordning nr. 1338/2001¹¹. Navnlig er det i afgørelsens artikel 3, stk. 1, fastsat, at kontanthåndterende virksomheder skal kontrollere eurosedlers ægthed og kvalitet i overensstemmelse med de procedurer, der er fastsat i denne afgørelse. Det underliggende formål er at sikre, at eurosedlerne er i god stand, således at deres ægthed let og sikkert kan kontrolleres, hvorved det er muligt at detektere forfalskninger¹². Endvidere præciseres det i artikel 3, stk. 3, i afgørelse ECB/2010/14, at kontrollen af ægthed og kvalitet udføres enten med en type maskine til håndtering af pengesedler, som er testet og godkendt af en national centralbank i Eurosystemet, eller manuelt af særligt uddannet personale. I tilfælde af personale- eller kundebetjente maskiner¹³ fastsætter artikel 3, stk. 5, i afgørelse ECB/2010/14 også, at disse maskiner kun må anvendes til eurosedler med de seddelværdier og fra de seddelseserier, som er opført på listen på ECB's websted for tilsvarende maskiner, og skal anvendes med standardindstillingerne fra fabrikken, med eventuelle opdateringer heraf.

41. Hvad angår automatisk kontrol af sedlernes kvalitet, som er kernen i den foreliggende sag, fremgår det af artikel 6, stk. 2, i afgørelse ECB/2010/14 under overskriften »Detektering af kassable eurosedler«, at kontrollen »[skal] udføres af en testet og godkendt maskine til håndtering af pengesedler i overensstemmelse med de minimumsstandarder, som er offentliggjort på ECB's websted i den til enhver tid ændrede form«. Det fremgår ikke af denne bestemmelse, om disse minimumsstandarder finder anvendelse på kontanthåndterende virksomheder, og det fremgår heller ikke, om kontanthåndterende virksomheder er forpligtet til at kontrollere, at de maskiner, som de anvender til at udføre automatisk kvalitetskontrol af eurosedler til recirkulering, opfylder disse standarder.

¹¹ – Jf. artikel 1 i afgørelse ECB/2010/14.

¹² – Jf. i denne henseende anden betragtning til afgørelse ECB/2010/14.

¹³ – Jf. bilag I til afgørelse ECB/2010/14 for så vidt angår kategorisering af maskiner til håndtering af pengesedler.

42. I overensstemmelse med Domstolens faste praksis skal der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse i forbindelse med præjudicielle spørgsmål ikke blot tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af¹⁴.

43. Jeg vil indledningsvis anføre, at artikel 6, stk. 2, i afgørelse ECB/2010/14, som den forelæggende ret har påpeget, ordlydsmæssigt kan fortolkes således, at automatisk kontrol af sedlers kvalitet skal udføres på eurosedler i overensstemmelse med ECB's minimumsstandarder. Denne fortolkning ville følge af anvendelsen i denne bestemmelse af udtrykket »[a]utomatisk kontrol af sedlernes kvalitet udføres« og udtrykket »i overensstemmelse med de minimumsstandarder [...]«. Da denne opgave i henhold til artikel 3, stk. 1, i afgørelse ECB/2010/14 skal udføres af kontanthåndterende virksomheder, ville artikel 6, stk. 2, i denne afgørelse føre til den konklusion, at disse økonomiske aktører har pligt til at sikre, at automatisk kontrol af eurosedlers kvalitet udføres i overensstemmelse med disse minimumsstandarder.

44. En nærlæsning af artikel 6, stk. 2, i afgørelse ECB/2010/14 afslører imidlertid, at udtrykket »i overensstemmelse med de minimumsstandarder, som er offentliggjort« står umiddelbart efter udtrykket »testet og godkendt maskine til håndtering af pengesedler« og ikke efter udtrykket »[a]utomatisk kontrol af sedlernes kvalitet udføres«. I betragtning af sætningens opbygning og det forhold, at test pr. definition udføres i forhold til tidligere fastsatte standarder, er jeg derfor tilbøjelig til at læse udtrykket »de minimumsstandarder« i denne bestemmelse som en henvisning til de test, som maskiner til håndtering af pengesedler skal bestå forud for installation og anvendelse i kontanthåndterende virksomheder, og ikke som en henvisning til den procedure, som kontanthåndterende virksomheder skal følge for at udføre automatisk kontrol af eurosedlers kvalitet. Ellers ville udtrykket »[a]utomatisk kontrol af sedlernes kvalitet udføres« logisk set være blevet efterfulgt af udtrykket »i overensstemmelse med de minimumsstandarder, som er offentliggjort«, hvilket også ville have ført til en sammenhængende og velstruktureret sætning, men i så fald ville indebære en anden betydning.

45. Denne konklusion, som følger af analysen af den engelske version af afgørelse ECB/2010/14, synes også at kunne støttes af ordlyden af andre sprogversioner af artikel 6, stk. 2, i denne afgørelse. Som ECB har anført, hedder det f.eks. i den franske version af artikel 6, stk. 2, i afgørelse ECB/2010/14, at »[l]e contrôle automatique est effectué avec un équipement de traitement des billets testé positivement conformément aux normes minimales qui sont publiées sur le site internet de la BCE et modifiées périodiquement«. Endelig hedder det i den spanske version, at »[l]a comprobación automática de aptitud se efectuará mediante una máquina de tratamiento de billetes que haya superado una prueba de acuerdo con las normas mínimas que, junto con sus oportunas modificaciones, se publican en la dirección del ECB en Internet«¹⁵. I henhold til bestemmelsens opbygning i alle disse sprogversioner, som også svarer til opbygningen af den litauiske version, der finder anvendelse i tvisten i hovedsagen, skal henvisningen til ECB's minimumsstandarder efter min opfattelse anses for at vedrøre de maskiner til håndtering af pengesedler, som skal testes og godkendes i henhold til disse standarder, og ikke en forpligtelse, som kontanthåndterende virksomheder skal opfylde, når de kontrollerer eurosedlernes kvalitet forud for recirkulering.

¹⁴ – Jf. bl.a. dom af 16.11.2016, Hemming m.fl. (C-316/15, EU:C:2016:879, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).

¹⁵ – Den spanske version er nok den mest bevidnende version i denne henseende, idet udtrykket »que haya superado una prueba de acuerdo con las normas mínimas« indleder et relativudsagn, der *kun* kan henvise til »máquina de tratamiento de billetes«, dvs. »maskine til håndtering af pengesedler«. Den portugisiske version svarer i den henseende til den spanske version.

46. Det følger heraf, at en ordlydsfortolkning af artikel 6, stk. 2, i afgørelse ECB/2010/14, der er baseret på en sammenlignende analyse af de forskellige sprogversioner af denne bestemmelse, tyder på, at minimumsstandarden ikke finder anvendelse på den automatiske kontrol af eurosedlernes kvalitet, som de kontanthåndterende virksomheder udfører som led i deres virksomhed. Ordlydsfortolkningen tyder heller ikke på, at de kontanthåndterende virksomheder er forpligtet til at teste deres maskiner til håndtering af pengesedler i overensstemmelse med disse standarder ved udførelsen af den pågældende kontrol. Derimod indebærer henvisningen til ECB's minimumsstandarder i artikel 6, stk. 2, i afgørelse ECB/2010/14 efter min opfattelse, at kontanthåndterende virksomheder skal udføre deres opgaver ved brug af maskiner, der tidligere er testet i henhold til disse standarder.

47. Uanset den relative tvetydighed i artikel 6, stk. 2, i afgørelse ECB/2010/14 må jeg under alle omstændigheder fremhæve, at en kontekstuel og systematisk fortolkning af denne afgørelse understøtter forståelsen af, at kontanthåndterende virksomheder ikke er bundet af ECB's minimumsstandarder for så vidt angår automatisk kontrol af eurosedlers kvalitet.

48. For det første fremgår det af tredje betragtning til afgørelse ECB/2012/19 dvs. den vigtigste retsakt, som ECB har vedtaget for at ændre afgørelse ECB/2010/14¹⁶, at minimumsstandarden for automatisk kontrol af eurosedlers kvalitet udgør krav, der gælder for funktionerne ved maskiner til håndtering af pengesedler. I samme betragtning anføres følgende endvidere utvetydigt: »[Minimumsstandarden] er derfor *kun* relevante for fabrikanten af maskiner til håndtering af pengesedler og har ingen indvirkning på de procedurer vedrørende kontrol af ægthed og kvalitet, fastlagt i afgørelse ECB/2010/14, som de kontanthåndterende virksomheder skal overholde«¹⁷. Der bør derfor ikke være nogen tilbageværende tvivl om formålet med den ændring, der blev indført ved afgørelse ECB/2012/19, for så vidt angår anvendelsesområdet for minimumsstandarden.

49. For det andet er det vigtigt at bemærke, at det fremgår af den oprindelige affattelse af artikel 6 i afgørelse ECB/2010/14, at kontrol af eurosedlers kvalitet skulle udføres i overensstemmelse med de minimumsstandarden, der er fastsat i bilag IIIa og IIIb til afgørelsen. Navnlig bilag IIIa til denne afgørelse fastlagde minimumsstandarden for automatisk kontrol af eurosedlers kvalitet ved brug af maskiner til håndtering af pengesedler, mens bilag IIIb fastlagde minimumsstandarden for uddannet personales manuelle kontrol af eurosedlers kvalitet.

50. Efter vedtagelsen af afgørelse ECB/2012/19 blev bilag IIIa til afgørelse ECB/2010/14 alligevel ophævet, ifølge tredje betragtning til førstnævnte afgørelse med det udtrykkelige formål at placere minimumsstandarden for automatisk kontrol af eurosedlers kvalitet »uden for anvendelsesområdet« for sidstnævnte afgørelse¹⁸. Sideløbende hermed er disse minimumsstandarden indarbejdet i retningslinje ECB/2010/NP16¹⁹, som fastlægger regler og procedurer for test af typer af maskiner til håndtering af pengesedler, og som i henhold til artikel 2 deri finder anvendelse på kontrol ved brug af disse typer maskiner »efter anmodning fra

¹⁶ – Jf. ligeledes Den Europæiske Centralbanks afgørelse (EU) 2019/2195 af 5.12.2019 om ændring af [afgørelse ECB/2010/14] (EUT 2019, L 330, s. 91), som indfører en række tekniske ændringer samt visse præciseringer og forbedringer af visse regler, procedurer og definitioner.

¹⁷ – Min fremhævelse.

¹⁸ – Derimod gælder minimumsstandarden for manuel kontrol af eurosedlers kvalitet fortsat for kontanthåndterende virksomheder i henhold til artikel 6, stk. 1, i den ændrede affattelse af afgørelse ECB/2010/14, som anført i bilag III til denne afgørelse. Denne forskel i behandlingen skyldes, at kontanthåndterende virksomheder, når de udfører manuel kontrol af eurosedlers kvalitet ved deres eget personale, uden at de således er afhængige af en maskine, der på forhånd er blevet konfigureret af en fabrikant, stadig er forpligtet til at sikre, at disse standarder overholdes.

¹⁹ – Denne integration er sket ved retningslinje ECB/2012/NP20. Jf. fodnote 7 ovenfor.

fabrikanterne [...] før og under installation i de kontanthåndterende virksomheder». Minimumsstandarden er siden da anført i bilag IV til denne retningslinje, uden at dette berører den offentliggørelse, der i henhold til artikel 6, stk. 2, i afgørelse ECB/2010/14 skal ske på ECB's websted. Betydende nok har afgørelse ECB/2012/19 og den ændring, der blev indført i retningslinje ECB/2012/NP16, samme dato for vedtagelse.

51. Afgørelse ECB/2012/19 viser derfor, at personkredsen for minimumsstandarden blev justeret, således at standarderne udelukkende skulle gælde test, der udføres af producenterne på deres typer af maskiner til håndtering af pengesedler. Som ECB ganske rigtigt har anført i retsmødet, er denne ændring baseret på et bevidst politisk valg fra denne institutions side om at undgå enhver indgriben i eller manipulation af de maskiner, der udfører automatisk kontrol af eurosedlers kvalitet. Som jeg vil forklare nedenfor, er dette politiske valg endvidere baseret på den supplerende forpligtelse, der er pålagt de kontanthåndterende virksomheder, til kun at bruge deres maskiner med standardindstillingerne fra fabrikken.

52. For det tredje ville flere bestemmelser i afgørelse ECB/2010/14, som har til formål at fastlægge et komplet sæt regler og procedurer for kontrol af ægthed og kvalitet, blive meningsløse eller i hvert fald give et overflødigt resultat, hvis minimumsstandarden ikke kun skulle anses for at gælde for producenter af maskiner til håndtering af pengesedler, som fremhævet ovenfor, men også for kontanthåndterende virksomheder.

53. Det ville først og fremmest være tilfældet for kontanthåndterende virksomheders forpligtelse til at bruge maskiner til håndtering af pengesedler med standardindstillingerne fra fabrikken i henhold til artikel 3, stk. 5, i afgørelse ECB/2010/14. Som nævnt har denne forpligtelse til formål at undgå en situation, hvor kontanthåndterende virksomheder griber ind i standardindstillingerne fra fabrikken, der er indstillet af producenterne af disse maskiner med henblik på at undgå afvigelser mellem resultaterne af kontrol af eurosedlers ægthed og kvalitet på tværs af euroområdet. Det er klart, at hvis kontanthåndterende virksomheder skulle verificere deres maskiner i overensstemmelse med de krav, der er fastsat i ECB's minimumsstandarden, ville de ikke kunne overholde forpligtelsen om ikke at ændre de standardindstillinger, som producenten har sat på fabrikken forud for levering eller under installation. Følgelig ville en fortolkning, der går i retning af at pålægge kontanthåndterende virksomheder minimumsstandarden, indebære en uoverensstemmelse inden for afgørelse ECB/2010/14, hvilket ikke blot ville underminere afgørelsens interne normative sammenhæng, men også kompromittere det politiske valg, som ECB traf, da den vedtog afgørelse ECB/2012/19.

54. Endvidere burde en tilsvarende forståelse gælde i forhold til kontanthåndterende virksomheders forpligtelse til med henblik på automatisk kontrol af eurosedlers kvalitet kun at benytte typer af maskiner til håndtering af pengesedler, som er testet og godkendt af nationale centralbanker som fastsat i artikel 3, stk. 3, i afgørelse ECB/2010/14. Såfremt kontanthåndterende virksomheder var forpligtet til at teste deres maskiner for at sikre overensstemmelse med ECB's minimumsstandarden, ville dette ligeledes rejse spørgsmålet om formålet med reglerne og procedurerne for test af disse maskiner, hvor producenterne og de nationale centralbanker spiller en central rolle i henhold til artikel 9 i afgørelse ECB/2010/14 samt andre standarder, der finder anvendelse, nemlig retningslinje ECB/2010/NP16. Desuden ville der fortsat være tvivl om metoden og regelmæssigheden af kontanthåndterende virksomheders test. Efter min opfattelse taler fraværet af enhver angivelse herom i afgørelse ECB/2010/14 bestemt for den konklusion, at ECB, som ophavsinstitution til denne afgørelse og den efterfølgende ændring heraf, havde den forståelse, at kontanthåndterende virksomheder ikke er forpligtet til at teste deres maskiner i lyset af ECB's minimumsstandarden.

55. En kontekstuel og systematisk fortolkning af artikel 6, stk. 2, i afgørelse ECB/2010/14 kræver derfor ikke en fornyet undersøgelse af den ordlydsfortolkning af denne regel, som er anført i punkt 46 i dette forslag til afgørelse. Tværtimod støtter den det synspunkt, at ECB's minimumsstandarder ikke pålægger kontanthåndterende virksomheder nogen forpligtelse til at teste deres maskiner i overensstemmelse med disse standarder.

56. Hvad angår den teleologiske fortolkning af afgørelse ECB/2010/14 og dennes artikel 6, stk. 2, er det endelig væsentligt at bemærke, at en af de vigtigste opgaver for at sikre offentlighedens tillid til eurosedler i omløb er at bevare dem i god stand²⁰. Da pengesedler uundgåeligt forringes i omløb, bør slidte eller defekte sedler trækkes ud af omløb og erstattes af nye sedler eller sedler i god stand. Hovedformålet er i den forbindelse ikke blot at sikre, at eurosedler accepteres som betalingsmiddel, men også at deres ægthed nemt og pålideligt kan kontrolleres, hvorved euroen kan beskyttes mod falskmøntneri.

57. I den forbindelse kunne det ganske vist tænkes, at indførelse af to niveauer af test af maskiner til håndtering af pengesedler i lyset af ECB's minimumsstandarder – som først udføres af producenterne af disse maskiner og derefter af de kontanthåndterende virksomheder – kunne være en måde at reducere sandsynligheden for, at sedler i dårlig stand kommer i omløb til offentligheden.

58. Bortset fra at en sådan forståelse ville være i strid med ordlydsfortolkningen af artikel 6, stk. 2, i afgørelse ECB/2010/14 og ville underminere den interne sammenhæng i denne afgørelse, hvilket jeg allerede har argumenteret for, er det af samme årsager som dem, der er anført i punkt 53 i dette forslag til afgørelse, imidlertid ikke sikkert, at dette mål kan nås. Hvis de kontanthåndterende virksomheder selv skulle udføre deres egne test af maskinerne til håndtering af pengesedler, ville det nemlig være nødvendigt at justere disse maskiners standardindstillinger fra fabrikken, hvilket ville øge risikoen for, at den automatiske kontrol af eurosedlers kvalitet ville blive forvredet eller mislykkes og dermed give et mindre effektivt resultat. Endvidere kan der, som ECB har anført i retsmødet, givet det begrænsede antal producenter af sådanne maskiner i euroområdet sammenlignet med det mere betydelige antal kontanthåndterende virksomheder, udføres mere målrettet og omkostningseffektiv testning, når forpligtelsen til at sikre minimumsstandarderne er begrænset til producenterne af maskiner til håndtering af pengesedler frem for, at forpligtelsen udvides til også at dække kontanthåndterende virksomheder.

59. De mål, der forfølges med afgørelse ECB/2010/14 – og dennes artikel 6, stk. 2 – forekommer mig derfor ikke at berettige en afvigelse fra den fortolkning, at kontanthåndterende virksomheder ikke er forpligtet til at overvåge og teste deres maskiner til håndtering af pengesedler i lyset af de minimumsstandarder, som ECB har vedtaget.

60. Det følger af foregående betragtninger, at ingen af de fortolkningsprincipper, som Domstolen har fastslået for at afgøre betydningen af EU-retlige bestemmelser, gør det muligt at konkludere, at de minimumsstandarder, der er omhandlet i artikel 6, stk. 2, i afgørelse ECB/2010/14, finder anvendelse på kontanthåndterende virksomheder, når de opfylder deres forpligtelse til at udføre automatisk kontrol af eurosedlers kvalitet.

61. Som Kommissionen har fremhævet i sine skriftlige indlæg, er det dog stadig et spørgsmål, om en kontanthåndterende virksomhed, hvis maskiner til håndtering af pengesedler ikke overholder den tolerancetærskel på 5%, der er fastsat i ECB's minimumsstandarder, kan nægte at

²⁰ – Jf. anden betragtning til afgørelse ECB/2010/14.

efterkomme et påbud, som en national centralbank efter en inspektion på stedet har rettet til den kontanthåndterende virksomhed, og som pålægger denne at afhjælpe den pågældende situation. For så vidt angår den foreliggende sag vil jeg opfordre Domstolen til at behandle dette relevante forhold, der, eftersom det udspringer af oplysningerne i forelæggelsesafgørelsen, er af afgørende betydning for, at den forelæggende ret kan afgøre den tvist, der verserer for den²¹, navnlig at vurdere, hvorvidt den omtvistede afgørelse er begrundet.

62. I den henseende hviler den normative ramme, der udgøres af afgørelse ECB/2010/14 og anden gældende lovgivning, nemlig retningslinje ECB/2010/NP16, med henblik på at sikre, at kun eurosedler i god stand recirkuleres til offentligheden, i det væsentlige på tre hovedsøjler. Disse er i) fremstilling og konfigurering af maskiner til håndtering af pengesedler i overensstemmelse med minimumsstandarderne for automatisk kontrol af eurosedlers kvalitet, hvor disse maskiner efter at være blevet testet med et positivt resultat af en national centralbank på anmodning af en producent er opført efter type på listen på ECB's websted²², ii) indførelse af en række forpligtelser vedrørende kontanthåndterende virksomheder, navnlig vedrørende automatisk kontrol af eurosedlers kvalitet, og iii) anerkendelse de nationale centralbankers overvågnings- og tilsynsbeføjelser med henblik på at sikre de relevante enheders overholdelse af deres forpligtelser²³.

63. Med hensyn til de forpligtelser, der påhviler kontanthåndterende virksomheder, har jeg allerede forklaret, at de hovedsagelig opstår i henhold til artikel 3 i afgørelse ECB/2010/14²⁴, som ikke blot pålægger en generel forpligtelse til at udføre kontrol af eurosedlers ægthed og kvalitet i medfør af bestemmelsens stk. 1 i overensstemmelse med de deri fastsatte procedurer, men også fastsætter yderligere forpligtelser, navnlig i stk. 3, 4 og 5. Disse forpligtelser kræver for det første, at kontanthåndterende virksomheder anvender en type maskine til håndtering af pengesedler, som er testet og godkendt af en national centralbank i overensstemmelse med de minimumsstandarder, der er offentliggjort af ECB, for det andet at de kun anvender maskiner til håndtering af pengesedler til de seddelværdier og seddelseserier, der er opført på listen på ECB's websted, og for det tredje at de bruger disse maskiner med standardindstillingerne fra fabrikken, herunder eventuelle opdateringer heraf.

64. Til gengæld fastsætter artikel 10, stk. 1, i afgørelse ECB/2010/14, at de nationale centralbanker har beføjelse til at foretage inspektioner på stedet hos kontanthåndterende virksomheder, navnlig for at overvåge kapaciteten af disses maskiner til håndtering af pengesedler til at kontrollere, om eurosedler er ægte og i god stand, og for at kontrollere procedurerne for drift og kontrol af disse maskiner. I artikel 10, stk. 3, i afgørelse ECB/2010/14 angives det endvidere, at når en national centralbank konstaterer, at en kontanthåndterende virksomhed ikke overholder bestemmelserne i denne afgørelse, skal den kræve, at der inden for en nærmere fastsat tidsfrist træffes korrigerende foranstaltninger. Det betyder, at de nationale centralbanker kan give kontanthåndterende virksomheder påbud, når disse ikke opfylder deres forpligtelser, og endda pålægge sanktioner, forudsat at de er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning²⁵.

²¹ – Jf. i denne retning dom af 27.10.2022, Iveco Orecchia (C-68/21 og C-84/21, EU:C:2022:835, præmis 57 og 58 og den deri nævnte retspraksis).

²² – Jf. bl.a. artikel 9 i afgørelse ECB/2010/14 og artikel 2, stk. 1 og 2, i retningslinje ECB/2010/NP16.

²³ – Jf. bl.a. artikel 10 i afgørelse ECB/2010/14 og artikel 2, stk. 3 og artikel 4, i retningslinje ECB/2010/NP16.

²⁴ – Jf. punkt 40 i dette forslag til afgørelse.

²⁵ – Jf. i denne henseende artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 1338/2001.

65. I retsmødet har både Kommissionen og ECB antydnet, at de forpligtelser, der er fastsat i afgørelse ECB/2010/14 for kontanthåndterende virksomheder, sammenholdt med artikel 10, stk. 3, i afgørelse ECB/2010/14, udgør et tilstrækkeligt retsgrundlag til at begrunde en national afgørelse, som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter en kontanthåndterende virksomhed pålægges at afhjælpe en situation, hvor dens maskiner til håndtering af pengesedler overskrider tolerancetærsklen på 5% for kontrol af eurosedlers kvalitet. Denne samlede læsning bør ifølge disse parter være tilstrækkelig til at forhindre en kontanthåndterende virksomhed i at nægte at efterkomme det påbud, som den nationale centralbank har rettet til den.

66. Jeg vil gerne som udgangspunkt understrege, at det i artikel 10, stk. 3, i afgørelse ECB/2010/14 udtrykkeligt er angivet, at en national centralbank, for at kunne vedtage et påbud eller pålægge en sanktion, skal konstatere, »at en kontanthåndterende virksomhed ikke overholder bestemmelserne i [afgørelse ECB/2010/14]«. Hvis de minimumsstandarder, der er omhandlet i artikel 6, stk. 2, i den pågældende afgørelse, ikke gælder for kontanthåndterende virksomheder, vil det alligevel fortsat være nødvendigt at fastslå, hvilken bestemmelse den kontanthåndterende virksomhed rent faktisk har overtrådt, når dens maskiner til håndtering af pengesedler ikke overholder den tolerancetærskel, der er fastsat i disse standarder for automatisk kontrol af eurosedlers kvalitet.

67. I den henseende mener jeg, at det fremgår tilstrækkeligt klart, at for så vidt som artikel 3, stk. 1, i afgørelse ECB/2010/14 pålægger kontanthåndterende virksomheder pligt til at udføre automatisk kontrol af eurosedlers kvalitet, skal disse kontanthåndterende virksomheder anvende maskiner til håndtering af pengesedler, der er i stand til at udføre disse kontroller og navnlig at detektere kassable eller forringede eurosedler. I modsat fald ville de tilsidesætte deres mere grundlæggende pligt i henhold til afgørelse ECB/2010/14, som i øvrigt er udtryk for den mere generelle forpligtelse, som de i henhold til artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1338/2001 har til at deltage i bekæmpelsen af falskmøntneri. I den forbindelse skal en national centralbank, hvis den efter en inspektion hos den kontanthåndterende virksomhed konstaterer en fejl i dennes maskiner til håndtering af pengesedler, pålægge den kontanthåndterende virksomhed at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at disse maskiner bliver repareret. Som nævnt ovenfor er den aktuelle ordlyd af afgørelse ECB/2010/14 ganske vist baseret på princippet om, at kontanthåndterende virksomheder ikke bør foretage indgreb i deres maskiner til håndtering af pengesedler for at undgå, at de standardindstillinger fra fabrikken, som producenten af disse maskiner har sat, forringes. Dette bør dog på ingen måde afholde en kontanthåndterende virksomhed fra at handle – og om nødvendigt samarbejde med producenten – med sigte på at afhjælpe denne situation.

68. Heraf følger, at en kontanthåndterende virksomhed ikke kan nægte at efterkomme et påbud, som en national centralbank efter en inspektion på stedet har rettet til den om at afhjælpe den situation, hvor den kontanthåndterende virksomheds udstyr til håndtering af pengesedler ikke overholder tolerancetærsklen på 5%, der er fastsat i minimumsstandarderne for automatisk kontrol af eurosedlers kvalitet. Imidlertid kan den pågældende afgørelse efter min opfattelse kun støttes på artikel 3, stk. 1, i afgørelse ECB/2010/14, sammenholdt med artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1338/2001.

69. På baggrund af det ovenstående finder jeg, at artikel 6, stk. 2, i afgørelse ECB/2010/14 skal fortolkes således, at ECB's minimumsstandarder, hvortil der henvises i denne bestemmelse, ikke finder anvendelse på kontanthåndterende virksomheder, når de udfører automatisk kontrol af eurosedlers kvalitet. Artikel 3, stk. 1, i samme afgørelse, sammenholdt med artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1338/2001, skal imidlertid fortolkes således, at de kontanthåndterende

virksomheder skal træffe de nødvendige foranstaltninger for at afhjælpe en situation, hvor en national centralbank under en inspektion konstaterer, at deres maskiner til håndtering af pengesedler ikke er i stand til at detektere kassable eurosedler under en tolerancetærskel på 5%.

B. Det andet spørgsmål

70. Med sit andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 6, stk. 2, i afgørelse ECB/2010/14, sammenholdt med dennes artikel 3, stk. 5, skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en forskrift i national ret, hvorefter kontanthåndterende virksomheder skal overholde de minimumsstandarder, som ECB har vedtaget og offentliggjort på sit websted.

71. I henhold til et veletableret princip i EU-retten har medlemsstaterne i overensstemmelse med princippet om institutionel autonomi kompetence til at fastsætte betingelserne for, at deres offentlige myndigheder og organer kan gennemføre EU-retten. Henset hertil har Domstolen fastslået, at medlemsstaterne selv på områder, der henhører under Den Europæiske Unions enekompetence, kan indføre de foranstaltninger, der er nødvendige for en effektiv anvendelse og håndhævelse af EU-retten²⁶. I den forbindelse skal medlemsstaterne dog i kraft af principperne om effektivitet og loyalt samarbejde respektere alle de normative elementer, der følger af den EU-lovgivning, der er under gennemførelse.

72. Hvad angår beskyttelsen af euroen mod falskmøntneri ses det, at Republikken Litauen har vedtaget bestemmelser, der skal sikre gennemførelsen af afgørelse ECB/2010/14 og navnlig de forpligtelser i denne afgørelse, som gælder for kontanthåndterende virksomheder i henhold til bl.a. artikel 3, stk. 1 og 3-5.

73. Nærmere bestemt fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at i henhold til artikel 47⁵ i loven om Litauens nationalbank, i den for hovedsagen relevante version, fører Litauens nationalbank tilsyn med aktiviteter til håndtering af pengesedler i overensstemmelse med de gældende bestemmelser, nemlig afgørelse ECB/2010/14. Tilsvarende bemyndiger artikel 47⁷ i loven om Litauens nationalbank Litauens nationalbank til at indføre korrigerende foranstaltninger, hvilket udspringer direkte af artikel 10, stk. 3, i afgørelse ECB/2010/14.

74. Desuden har Litauens nationalbank godkendt afgørelsen om proceduren for tilsyn med kontanthåndteringsaktiviteter. Denne retsakt giver Litauens nationalbank kompetence til i forbindelse med en inspektion at teste, om de maskiner til håndtering af pengesedler, der anvendes af en kontanthåndterende virksomhed, er i stand til at kontrollere eurosedlers ægthed og kvalitet. Litauens nationalbank har ligeledes vedtaget afgørelsen om proceduren for kontrol af eurosedlers ægthed og kvalitet, som i punkt 12 kræver, at kontanthåndterende virksomheder skal kontrollere eurosedlers ægthed og kvalitet »i overensstemmelse med de minimumsstandarder, der er offentliggjort på ECB's websted«.

75. Min analyse af det første spørgsmål har ført frem til min konklusion om, at artikel 6, stk. 2, i afgørelse ECB/2010/14 skal fortolkes således, at ECB's minimumsstandarder, hvortil der henvises i denne bestemmelse, ikke finder anvendelse på kontanthåndterende virksomheder, når de udfører automatisk kontrol af eurosedlers kvalitet. I denne analyse har jeg også forklaret, at artikel 3, stk. 5, i afgørelse ECB/2010/14 pålægger kontanthåndterende virksomheder en forpligtelse til at anvende

²⁶ – Jf. bl.a. dom af 6.3.2008 *Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones* (C-82/07, EU:C:2008:143, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).

deres maskiner til håndtering af pengesedler med standardindstillingerne fra fabrikken, når de udfører automatisk kontrol af eurosedlers kvalitet. Igen er tanken i den forbindelse, at kontanthåndterende virksomheder ikke bør gribe ind i disse maskiners standardindstillinger fra fabrikken for at undgå risikoen for inkonsekvent eller fejlslagen automatisk kontrol af eurosedlers kvalitet i euroområdet²⁷.

76. ECB har indrømmet, at en sådan fortolkning af artikel 6, stk. 2, i afgørelse ECB/2010/14 ikke nødvendigvis er til hinder for de relevante bestemmelser i litauisk ret. Ifølge ECB kan disse bestemmelser fortolkes på en måde, der er i overensstemmelse med afgørelse ECB/2010/14, for så vidt som henvisningen til, at kontanthåndterende virksomheder skal overholde ECB's minimumsstandarter, forstås som en forpligtelse til at overholde de bestemmelser i afgørelse ECB/2010/14, som er direkte relevante for dem, nemlig afgørelsens artikel 3.

77. Efter min opfattelse er der imidlertid ikke plads til en sådan fortolkningsmargin i den foreliggende sag. Den fortolkning af artikel 6, stk. 2, i afgørelse ECB/2010/14, som jeg foreslår Domstolen, er i direkte modstrid med den klare ordlyd af punkt 12 i den afgørelse om proceduren for kontrol af eurosedlers ægthed og kvalitet, der er vedtaget af Litauens nationalbank. Under disse omstændigheder er jeg tilbøjelig til at mene, at det ikke er muligt at fortolke denne nationale bestemmelse på en sådan måde, at den er i overensstemmelse med denne afgørelse og ikke vil blive gjort uanvendelig.

78. Som den forelæggende ret har fremhævet, er den litauiske bestemmelse i sin nuværende ordlyd desuden i direkte modstrid med kontanthåndterende virksomheders forpligtelse til kun at anvende maskiner til håndtering af pengesedler med standardindstillingerne fra fabrikken. I denne henseende skaber denne bestemmelses ordlyd ikke blot en kontekst af retlig usikkerhed – hvilket den foreliggende sag klart illustrerer – men kan også få kontanthåndterende virksomheder til at overvåge deres maskiner og om nødvendigt tage skridt i forbindelse med dem for at sikre, at minimumsstandarterne overholdes. Af denne grund er artikel 3, stk. 5, i afgørelse ECB/2010/14²⁸ efter min opfattelse til hinder for den pågældende bestemmelse.

79. På baggrund af det ovenstående må jeg konkludere, at artikel 6, stk. 2, i afgørelse ECB/2010/14, sammenholdt med afgørelsens artikel 3, stk. 5, skal fortolkes således, at den er til hinder for en forskrift i national ret, som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter kontanthåndterende virksomheder er forpligtet til at overholde de minimumsstandarter, som ECB har vedtaget og offentliggjort på sit websted.

80. I betragtning af mine forslag til besvarelse af det første og det andet præjudicielle spørgsmål er det ufornuddent at undersøge det tredje og det fjerde spørgsmål, som den forelæggende ret har stillet.

²⁷ – Jf. i denne retning punkt 58 i dette forslag til afgørelse.

²⁸ – Jeg bør kort tilføje, at selv om det er korrekt, at artikel 3, stk. 5, i afgørelse ECB/2010/14 fastsætter, at en national centralbank og en kontanthåndterende virksomhed kan aftale mere restriktive indstillinger end dem, der er konfigureret fra fabrikken, er denne mulighed alligevel ikke ensbetydende med, at medlemsstaterne får mulighed for at pålægge kontanthåndterende virksomheder en forpligtelse til at teste deres udstyr i overensstemmelse med ECB's minimumsstandarter.

V. Forslag til afgørelse

81. På grundlag af ovenstående analyse foreslår jeg, at Domstolen besvarer de to første spørgsmål, som Lietuvos vyriausiosios administracinės teismas (Litauens øverste forvaltningsdomstol) har stillet, som følger:

- »1) Artikel 6, stk. 2, i Den Europæiske Centralbanks afgørelse af 16. september 2010 om kontrol af eurosedlers ægthed og kvalitet og om recirkulering af eurosedler (ECB/2010/14) (2010/597/EU), som ændret ved Den Europæiske Centralbanks afgørelse af 7. september 2012 (ECB/2012/19) (2012/507/EU),

skal fortolkes således, at ECB's minimumsstandarter, som er nævnt i denne bestemmelse, ikke finder anvendelse på kontanthåndterende virksomheder, når de udfører automatisk kontrol af eurosedlers kvalitet.

Samme afgørelses artikel 3, stk. 1, sammenholdt med artikel 6, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 1338/2001 af 28. juni 2001 om fastlæggelse af de foranstaltninger, der er nødvendige for at beskytte euroen mod falskmøntneri, som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 44/2009 af 18. december 2008,

skal imidlertid fortolkes således, at kontanthåndterende virksomheder skal træffe de nødvendige foranstaltninger for at afhjælpe en situation, hvor en national centralbank ved en inspektion konstaterer, at virksomhedens maskiner til håndtering af pengesedler ikke er i stand til at detektere kassable eurosedler under en tolerancetærskel på 5%.

- 2) Artikel 6, stk. 2, i Den Europæiske Centralbanks afgørelse ECB/2010/14 (2010/597/EU), som ændret ved Den Europæiske Centralbanks afgørelse ECB/2012/19 (2012/507/EU), sammenholdt med samme afgørelses artikel 3, stk. 5,

skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en forskrift i national ret, hvorefter kontanthåndterende virksomheder er forpligtet til at overholde de minimumsstandarter, som ECB har vedtaget og offentliggjort på sit websted.«