CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
G. PITRUZZELLA
van 29 september 2020[1]

Gevoegde zaken C-422/19 en C-423/19

Johannes Dietrich (C-422/19),
Norbert Häring (C-423/19)
tegen
Hessischer Rundfunk

[verzoek van het Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter, Duitsland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Economische en monetaire unie – Artikel 2, lid 1, en artikel 3, lid 1, onder c), VWEU – Exclusieve bevoegdheid van de Unie – Monetair beleid – Gemeenschappelijke munt – Artikel 128, lid 1, VWEU – Verordening nr. 974/98 – Begrip ‚hoedanigheid van wettig betaalmiddel' – Verplichting om eurobankbiljetten te aanvaarden – Door de lidstaten ingevoerde beperkingen van betalingen in contanten – Nationale regeling die ertoe verplicht bankbiljetten te aanvaarden om van overheidswege opgelegde betalingsverplichtingen na te komen – Regionale regeling die betaling van de omroepbijdrage in contant geld uitsluit"

1. Wat is de omvang van de exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie op het gebied van het monetair beleid? Meer bepaald: omvat die exclusieve bevoegdheid ook het monetaire recht en de omschrijving van de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van de gemeenschappelijke munt? Welke gevolgen brengt het begrip hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten mee? Kunnen de lidstaten die de euro als munt hebben in dat kader nationale regelingen vaststellen waarmee eurobankbiljetten in hun gebruiksmogelijkheden worden beperkt, en zo ja, binnen welke grenzen?

2. Dat zijn, kort samengevat, de vragen die in het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing van het Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter, Duitsland) aan de orde worden gesteld.

3. Deze zaak is van aanzienlijk belang, in de eerste plaats vanwege de implicaties op constitutioneel vlak. Zij behelst namelijk de bepaling van de omvang van de exclusieve bevoegdheid van de Unie op het gebied van het monetair beleid. Er rijzen dus vragen over de verdeling van de bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten en over de wijze waarop zij hun bevoegdheden kunnen uitoefenen. De zaak veronderstelt met name de vaststelling van criteria aan de hand waarvan het optreden van de lidstaten kan worden afgebakend wanneer zij, in de

[1] Oorspronkelijke taal: Italiaans.

uitoefening van hun eigen bevoegdheden, weliswaar niet treden in een gebied waarvoor de Unie bij uitsluiting bevoegd is, maar dat optreden wel raakvlakken heeft met begrippen die tot dat beleidsterrein behoren.

4. Deze zaak werpt bovendien vragen op van aanzienlijk – huidig en toekomstig – praktisch belang over de euro, de gemeenschappelijke munt, die nog niet eerder aan de orde zijn geweest. Het Hof wordt verzocht begrippen van monetair recht uit te leggen waarover het zich nog niet eerder heeft gebogen, met name het begrip hoedanigheid van wettig betaalmiddel. Dat alles in een complexe context waarin giraal en elektronisch geld en de technologische vooruitgang, met potentieel ver strekkende gevolgen ook voor het gebruik van de munt, steeds meer terrein winnen en tegelijkertijd een nog niet verwaarloosbaar aantal kwetsbare personen geen toegang heeft tot financiële basisdiensten.

I. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

5. Artikel 128, lid 1, VWEU – waarvan de tekst bijna letterlijk is overgenomen in artikel 16, eerste alinea, van Protocol nr. 4 betreffende de Statuten van het Europese Stelsel van centrale banken en van de Europese Centrale Bank (hierna: „Statuten van het ESCB en van de ECB") – bepaalt:

„De Europese Centrale Bank heeft het alleenrecht machtiging te geven tot de uitgifte van bankbiljetten in euro binnen de Unie. De Europese Centrale Bank en de nationale centrale banken mogen bankbiljetten uitgeven. De door de Europese Centrale Bank en de nationale centrale banken uitgegeven bankbiljetten zijn de enige bankbiljetten die binnen de Unie de hoedanigheid van wettig betaalmiddel hebben."

6. Overweging 19 van verordening (EG) nr. 974/98 van de Raad van 3 mei 1998 over de invoering van de euro [2] is als volgt verwoord:

„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".

7. Artikel 10 van die verordening bepaalt:

„Met ingang van de respectieve datum waarop naar de chartale euro wordt omgeschakeld, brengen de ECB en de centrale banken van de deelnemende lidstaten in euro luidende bankbiljetten in omloop in de deelnemende lidstaten. Onverminderd artikel 15 zijn deze in euro luidende bankbiljetten de enige bankbiljetten die in alle betrokken lidstaten de hoedanigheid van wettig betaalmiddel hebben."

[2] PB 1998, L 139, blz. 1, zoals laatstelijk gewijzigd bij verordening (EU) nr. 827/2014 van de Raad tot wijziging van verordening (EG) nr. 974/98 in verband met de invoering van de euro in Litouwen (PB 2014, L 228, blz. 3).

8. Artikel 11 van verordening nr. 974/98 bepaalt:

„Met ingang van de respectieve datum waarop naar de chartale euro wordt omgeschakeld, 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, VWEU] kan bepalen. Onverminderd artikel 15 en de bepalingen van een conform artikel [219, lid 3, VWEU] gesloten overeenkomst met betrekking tot monetaire aangelegenheden, zijn deze muntstukken de enige muntstukken die in alle deelnemende 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."

9. Artikel 2, lid 1, van beschikking 98/415/EG van de Raad van 29 juni 1998 betreffende de raadpleging van de Europese Centrale Bank door de nationale autoriteiten over ontwerpen van wettelijke bepalingen [3] bepaalt:

„De autoriteiten van de lidstaten raadplegen de ECB over elk ontwerp van wettelijke bepaling op de gebieden die krachtens het Verdrag onder de bevoegdheid van de ECB vallen, met name:

– monetaire aangelegenheden;

– betaalmiddelen;

– nationale centrale banken;

– het verzamelen, opmaken en verspreiden van monetaire, financiële en bankstatistieken, statistieken betreffende betalingssystemen en betalingsbalansstatistieken;

– betalings- en afrekeningssystemen;

– voorschriften voor financiële instellingen, voor zover die wezenlijk van invloed zijn op de stabiliteit van de financiële instellingen en markten."

10. De overwegingen 3 en 4 van aanbeveling 2010/191/EU van de Europese Commissie van 22 maart 2010 betreffende de draagwijdte en de gevolgen van de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten en -munten [4] luiden achtereenvolgens:

„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"

en

„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".

[3] PB 1998, L 189, blz. 42.

[4] PB 2010, L 83, blz. 70.

11. De punten 1 tot en met 4 van deze mededeling luiden:

„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."

B. Duits recht

12. § 14, lid 1, van het Gesetz über die Deutsche Bundesbank (wet inzake de Duitse centrale bank; hierna: „BBankG") [5] bepaalt:

„Onverminderd het bepaalde in artikel 128, lid 1, VWEU heeft de Deutsche Bundesbank het uitsluitende recht bankbiljetten binnen de werkingssfeer van deze wet uit te geven. In euro luidende bankbiljetten zijn het enige onbeperkte wettige betaalmiddel. […]" [6]

13. De Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (akkoord tussen de deelstaten betreffende de omroepbijdrage; hierna: „RBStV") [7] schrijft in § 2, lid 1, voor dat een omroepbijdrage verschuldigd is voor elke woning en deze ten laste komt van de persoon die over de woning beschikt.

14. § 9, lid 2, RBStV machtigt de Landesrundfunkanstalte (omroepen van de deelstaten) om bij Satzung (verordening) de procedures vast te stellen voor de inning van de omroepbijdrage.

15. § 10, lid 2, van de Satzung des Hessischen Rundfunks über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge (verordening van de Hessische Rundfunk inzake de procedure voor de betaling van de omroepbijdragen), die is vastgesteld op de grondslag van § 9, lid 2, RBStV, bepaalt:

„De persoon die de omroepbijdrage verschuldigd is, kan deze niet in contanten voldoen, maar uitsluitend op de volgende manieren:

1. giraal via automatische incasso;

2. eenmalige overschrijving;

3. periodieke overschrijving."

II. Feiten, hoofdgeding en prejudiciële vragen

16. Johannes Dietrich en Norbert Häring, de verzoekers in de hoofdgedingen, zijn krachtens § 2, lid 1, RBStV gehouden om aan de Hessische Rundfunk een omroepbijdrage te betalen.

17. Zij hebben aangeboden de omroepbijdrage aan de Hessische Rundfunk te betalen in contanten. Onder verwijzing naar § 10, lid 2, van de Satzung des Hessischen Rundfunks über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge, op grond waarvan deze omroepbijdrage uitsluitend kan worden betaald door middel van automatische incasso of een eenmalige of periodieke overschrijving, heeft de Hessische Rundfunk dit aanbod afgeslagen en bij beschikking van 1 september 2015 Dietrich en Häring betalingsverzoeken doen toekomen waarin de achterstallige omroepbijdrage is vastgesteld op 52,50 EUR, vermeerderd met 8 EUR vertragingsrente.

[5] BGBl. I, blz. 1782.

[6] In het Duits luidt § 14, lid 1, tweede volzin: „Auf Euro lautende Banknoten sind das einzige unbeschränkte gesetzliche Zahlungsmittel." De Italiaanse term *corso legale* die in de oorspronkelijke taal van deze conclusie wordt gebruikt (in het Frans *cours legal*) heeft een specifieke juridische betekenis. Hij correspondeert met *gesetzliches Zahlungsmittel* in het Duits en met wettig betaalmiddel in het Nederlands, maar is er geen letterlijke vertaling van. Het gegeven dat deze termen op verschillende manieren worden gebruikt, bemoeilijkt het vertalen en kan leiden tot verwarring.

[7] Zoals vastgesteld door het Land Hessen bij wet van 23 augustus 2011 (GVBl. I 2011, blz. 382). De versie die van toepassing is op de feiten van deze zaak is de Fünfzehnte Rundfunkänderungsstaatsvertrag (vijftiende akkoord tussen de deelstaten betreffende de omroepbijdrage).

18. Dietrich en Häring hebben deze betalingsverzoeken van de Hessische Rundfunk betwist, maar hun beroepen zijn zowel in eerste als in tweede aanleg afgewezen.

19. Dietrich en Häring hebben zich vervolgens tot het Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter, Duitsland) gewend, die het verzoek om een prejudiciële beslissing aanhangig heeft gemaakt. Zij stellen in hun beroepen dat zowel § 14, lid 1, tweede volzin, BBankG als artikel 128, lid 1, derde volzin, VWEU voorziet in een onvoorwaardelijke en onbeperkte verplichting tot aanvaarding van eurobankbiljetten als middel om geldschulden te voldoen. Deze verplichting kan volgens verzoekers alleen worden beperkt door middel van een overeenkomst tussen de betrokkenen of krachtens een machtiging in de federale wetgeving of in een Unierechtelijke regeling. Praktische redenen vanwege massaprocedures – situaties met een groot aantal betalingsplichtigen – kunnen geen rechtvaardiging vormen om betaling in contanten uit te sluiten.

20. De verwijzende rechter zet om te beginnen uiteen dat de voor hem hangende beroepen naar nationaal recht toegewezen zouden moeten worden. De uitsluiting van de mogelijkheid om de omroepbijdrage in contanten te voldoen, die is neergelegd in de Satzung des Hessischen Rundfunks über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge, zou in strijd zijn met de bepaling van federaal recht, van hogere rang, in § 14, lid 1, tweede volzin, BBankG. [8]

21. De verwijzende rechter merkt op dat deze bepaling aldus moet worden uitgelegd dat zij overheidsinstanties ertoe verplicht eurobankbiljetten te aanvaarden als daarmee wordt voldaan aan een van overheidswege opgelegde verplichting tot betaling van een geldsom. Uitzonderingen op die regel kunnen niet zonder meer worden gebaseerd op praktische redenen van administratieve aard of op redenen van kostenbesparing; hiervoor is veeleer een machtiging in de federale wetgeving vereist. Een machtiging in een wet van een deelstaat, zoals in casu, volstaat daarvoor niet.

22. In die context meent de verwijzende rechter niettemin dat de hoofdgedingen drie vragen opwerpen waarvoor een prejudiciële beslissing van het Hof noodzakelijk is.

23. In de eerste plaats vraagt deze rechter zich af of § 14, lid 1, tweede volzin, BBankG verenigbaar is met de exclusieve bevoegdheid op het vlak van het monetair beleid die krachtens artikel 3, lid 1, onder c), VWEU aan de Unie is toegedeeld.

24. Hij merkt op dat het begrip monetair beleid niet is gedefinieerd in de Verdragen en dat de inhoud ervan, en daarmee de omvang van de exclusieve bevoegdheid van de Unie, nog niet definitief is vastgesteld. De verwijzende rechter meent dat hij op basis van de bestaande rechtspraak van het Hof niet definitief kan vaststellen of de exclusieve bevoegdheid van de Unie op het vlak van het monetair beleid zich ook uitstrekt tot de regeling van de rechtsgevolgen van de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten en, inzonderheid, tot het verplichten van overheidsinstanties om eurobankbiljetten te aanvaarden voor de nakoming van publiekrechtelijke verplichtingen tot betaling van een geldsom.

25. Hij merkt op dat deze verplichting enerzijds geen betrekking heeft op het doel van het handhaven van prijsstabiliteit en evenmin rechtstreeks verband houdt met de in het primaire recht vermelde middelen voor het verwezenlijken van de doelstellingen van het monetair beleid. In het bijzonder wordt het in artikel 128, lid 1, VWEU aan de Europese Centrale Bank en de

[8] De verwijzende rechter herinnert eraan dat het federale recht krachtens artikel 31 van het Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (grondwet voor de Bondsrepubliek Duitsland) voorrang heeft boven het recht van de deelstaten.

nationale centrale banken verleende recht van uitgifte van eurobankbiljetten door een dergelijke verplichting niet beperkt of gewijzigd. Anderzijds meent het Bundesverwaltungsgericht niettemin dat de rechtspraak van het Hof ruimte laat voor de aanname dat ook regelingen die de aanvaarding van eurobankbiljetten als wettig betaalmiddel en daarmee het functioneren van het geldverkeer veilig moeten stellen, onder het gebied van het monetair beleid moeten worden geschaard. Het lijkt met name niet uitgesloten dat een rechtshandeling die de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten regelt, als maatregel die vereist is voor het gebruik van de euro als gemeenschappelijke munt, kan worden gegrond op artikel 133 VWEU en dat om die reden ook in dit verband moet worden uitgegaan van een exclusieve bevoegdheid van de Unie.

26. In de tweede plaats vraagt de verwijzende rechter zich af of het recht van de Unie niet zelf een verbod bevat voor de overheidsinstanties van de lidstaten om te weigeren dat een van overheidswege opgelegde betalingsverplichting wordt nagekomen met eurobankbiljetten. Als dat het geval is, zou § 10, lid 2, van de Satzung des Hessischen Rundfunks über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge, ongeacht of § 14, lid 1, tweede volzin, BBankG verenigbaar is met het Unierecht, hoe dan ook onrechtmatig zijn omdat die bepaling in strijd is met een rechtsbron van hogere rang, zodat de beroepen die bij de verwijzende rechter aanhangig zijn gemaakt, moeten worden toegewezen.

27. De verwijzende rechter merkt op dat een verplichting om in euro luidende bankbiljetten te aanvaarden niet zonder meer kan worden afgeleid uit het begrip wettig betaalmiddel in artikel 128, lid 1, derde volzin, VWEU, artikel 16, eerste alinea, derde volzin, van de Statuten van het ESCB en van de ECB, en artikel 10, tweede volzin, van verordening nr. 974/98. Noch in het primaire recht noch in het afgeleide recht van de Unie wordt dat begrip gedefinieerd. Uit overweging 19 van deze verordening kan slechts worden afgeleid dat beperkingen van de mogelijkheid om contant te betalen naar de opvatting van de Uniewetgever niet zonder meer de hoedanigheid van de chartale euro als wettig betaalmiddel aantasten. Volgens de verwijzende rechter is ook niet duidelijk wat in dit verband de betekenis is van aanbeveling 2010/191/EU van de Commissie. Deze aanbeveling bevat weliswaar een „gemeenschappelijke definitie van de hoedanigheid van wettig betaalmiddel", maar volgens artikel 288, vijfde alinea, VWEU, zijn aanbevelingen niet verbindend.

28. In de derde plaats vraagt de verwijzende rechter zich af of § 14, lid 1, tweede volzin, BBankG, ook als het Hof op de eerste prejudiciële vraag antwoordt dat de Duitse wetgever als gevolg van de exclusieve bevoegdheid van de Unie op het gebied van het monetair beleid niet bevoegd is om een dergelijk voorschrift vast te stellen, toch moet worden toegepast voor zover en zolang als de Unie niet definitief haar exclusieve bevoegdheid heeft uitgeoefend. De verwijzende rechter is namelijk van oordeel dat uit de bestaande rechtspraak niet met zekerheid kan worden afgeleid of een nationale handeling ook reeds dan buiten toepassing moet worden gelaten als deze bij gebrek aan een wetgevende handeling van de Unie met schending van de blokkerende werking van de exclusieve bevoegdheid van de Unie op dat gebied tot stand is gekomen.

29. Onder 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 die de Europese Unie krachtens artikel 2, lid 1, juncto artikel 3, lid 1, onder c), VWEU heeft op het gebied van het monetair beleid voor de lidstaten die de euro als munt hebben, zich tegen een handeling van een van deze lidstaten die voorziet in een verplichting voor overheidsinstanties van de lidstaat om bij de nakoming van een van overheidswege opgelegde verplichting tot betaling van een geldsom eurobankbiljetten te aanvaarden?

2) Behelst de hoedanigheid van de in euro luidende bankbiljetten als wettig betaalmiddel zoals neergelegd in artikel 128, lid 1, derde volzin, VWEU, artikel 16, eerste alinea, derde volzin, van [de Statuten van het ESCB en van de ECB], alsmede artikel 10, tweede volzin, van verordening (EG) nr. 974/98 van de Raad van 3 mei 1998 over de invoering van de euro, een verbod voor overheidsinstanties van een lidstaat om de nakoming van een van overheidswege opgelegde verplichting tot betaling van een geldsom door middel van dergelijke bankbiljetten te weigeren, of laat het Unierecht ruimte voor regelingen die voor bepaalde van overheidswege opgelegde betalingsverplichtingen een betaling met 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 monetair beleid vastgestelde rechtshandeling van een lidstaat die de euro als munt heeft, worden toegepast voor zover en zolang als de Unie geen gebruik heeft gemaakt van haar bevoegdheid?”

III. Juridische analyse

A. Inleidende opmerkingen

30. Zoals ik in de inleiding heb aangeduid, werpt dit verzoek om een prejudiciële beslissing enerzijds delicate vragen op over de omvang van de exclusieve bevoegdheid van de Unie op het vlak van het monetair beleid, en dus vragen over de verdeling van de bevoegdheden tussen Unie en lidstaten en over de manier waarop deze bevoegdheden worden uitgeoefend. Meer in het bijzonder rijst de delicate vraag of de lidstaten van het eurogebied maatregelen kunnen nemen waarmee het gebruik van de chartale euro wordt beperkt, en wat daarvan eventueel de limieten zijn. Anderzijds heeft deze zaak betrekking op de uitlegging van complexe en niet-gedefinieerde begrippen van monetair beleid waarover het Hof zich nog niet heeft kunnen uitspreken.

31. In die context is het mijns inziens voor de beantwoording van de prejudiciële vragen van de verwijzende rechter wenselijk om vooraf de strekking van enkele essentiële begrippen te verduidelijken. Ik begin mijn analyse dan ook met enkele overwegingen over de exclusieve bevoegdheden van de Unie in het kader van de classificatie van de bevoegdheden die bij het Verdrag van Lissabon is geformaliseerd (deel B). Daarna zal ik ingaan op de omvang van de exclusieve bevoegdheid op het vlak van het monetair beleid die aan de Unie is toegedeeld en met name nagaan of deze bevoegdheid ook een bevoegdheid inhoudt om regels van monetair recht vast te stellen (lex monetae, deel C). Vervolgens zal ik het begrip hoedanigheid van wettig betaalmiddel in het recht van de Unie analyseren en, met name, de strekking van de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van de bankbiljetten en munten. In die context zal ik

onderzoeken of er voorschriften kunnen worden vastgesteld waarbij het gebruik van contant geld wordt beperkt en aan welke limieten die regelgevende bevoegdheid is gebonden (deel D). Tot slot zal ik op basis van die overwegingen een antwoord geven op de prejudiciële vragen van de verwijzende rechter (deel E).

B. De exclusieve bevoegdheden van de Unie

32. Zoals bekend heeft het Verdrag van Lissabon, met het oog op een duidelijker stelsel van bevoegdheden in de Unie[9], voor het eerst in het primaire recht een regeling ingevoerd van de verschillende categorieën bevoegdheden van de Unie en een lijst van de verschillende sectoren waarvoor bevoegdheden aan de Unie zijn toegedeeld, meer bepaald aan het begin van het VWEU[10] (artikel 2 respectievelijk de artikelen 3 tot en met 6 VWEU).

33. De bepalingen aan het begin van het VWEU over de verdeling van de bevoegdheden, die de weerslag vormen van de rechtspraak van het Hof en er voor een groot deel de codificatie van zijn, draaien om de constitutionele aard van de verdeling van de bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten, een verdeling die is gegrond op het beginsel van bevoegdheidstoedeling dat in artikel 5, leden 1 en 2, VEU (en artikel 4, lid 1, VEU) is neergelegd. In het licht daarvan moeten deze bepalingen worden uitgelegd. De nagestreefde doelstelling bestaat erin op het niveau van het primaire recht licht te laten schijnen op de bevoegdheden van de Europese Unie enerzijds en op de bevoegdheden van de (nog soevereine) lidstaten anderzijds en zodoende een evenwicht daartussen te bereiken.[11]

34. Daartoe worden de bevoegdheden van de Unie in de bepalingen aan het begin van het VWEU naargelang de verhouding daarvan met de bevoegdheden van de lidstaten onderscheiden in exclusieve bevoegdheden (artikel 2, leden 1 en 3, VWEU) en niet-exclusieve bevoegdheden, die meer bepaald bestaan in gedeelde bevoegdheden (artikel 2, lid 2, en artikel 4 VWEU) en aanvullende bevoegdheden, waarmee de Unie het optreden de lidstaten kan ondersteunen, coördineren en aanvullen (artikel 2, lid 5, en artikel 6).[12]

35. De omvang en de voorwaarden voor de uitoefening van de bevoegdheden die aan de Unie zijn toegedeeld – exclusieve dan wel niet-exclusieve – worden blijkens artikel 2, lid 6, VWEU in concreto geregeld door de bepalingen van de Verdragen over ieder van die gebieden.

36. Met betrekking tot inzonderheid de *exclusieve bevoegdheden* blijkt uit artikel 2, lid 1, VWEU dat, in de gevallen waarin bij de Verdragen een exclusieve bevoegdheid aan de Unie is toegedeeld, alleen zij wetgevend kan optreden en juridisch bindende handelingen kan vaststellen. De lidstaten mogen op dit gebied slechts zelf optreden als zij daartoe door de Unie gemachtigd zijn of ter uitvoering van de handelingen van de Unie.

9 In de verklaring van Laken over de toekomst van de Europese Unie die is gehecht aan de conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Laken van 14 en 15 december 2001 (SN 300/1/01, Rev. 1; zie blz. 4 van de verklaring) en daarvoor al, in vergelijkbare bewoordingen, in verklaring 23 bij het Verdrag van Nice (PB 2001, C 80, blz. 1), is onderstreept dat het erop aankomt „de bevoegdheidsverdeling tussen de Unie en de lidstaten te verduidelijken, te vereenvoudigen en […] bij te stellen”.

10 Titel I („Categorieën en gebieden van bevoegdheden van de Unie”) van het eerste deel („De beginselen”).

11 Zie daarvoor de conclusie van advocaat-generaal Sharpston bij advies 2/15 (Vrijhandelsovereenkomst met Singapore), EU:C:2016:992, met name de punten 55 en 57.

12 Daarbij komt de bevoegdheid om het economisch en werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten te coördineren, die is neergelegd in artikel 2, lid 3, en artikel 5 VWEU, en de bevoegdheid om een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid te voeren, zoals neergelegd in artikel 2, lid 4, VWEU en in titel V van het VEU.

37. Met betrekking tot de *niet-exclusieve bevoegdheden* blijkt uit artikel 2, lid 2, VWEU dat op een gebied waarvoor bij de Verdragen een bevoegdheid aan de Unie wordt toegedeeld die zij deelt met de lidstaten, zowel de Unie als de lidstaten op dat gebied wetgevend kunnen optreden en juridisch bindende handelingen kunnen vaststellen. De lidstaten oefenen hun bevoegdheid echter enkel uit voor zover de Unie haar bevoegdheid niet heeft uitgeoefend en kunnen hun bevoegdheid pas weer uitoefenen voor zover de Unie besloten heeft haar bevoegdheid niet meer uit te oefenen. Wat betreft de aanvullende bevoegdheden neemt de Unie, wanneer zij bevoegd is het optreden van de lidstaten op bepaalde gebieden te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen, volgens artikel 2, lid 5, VWEU op die gebieden niet de bevoegdheid van de lidstaten over.

38. Uit deze regeling van de bevoegdheden van de Unie, die bij het Verdrag van Lissabon is gecodificeerd, vloeit voort dat de lidstaten in geval van een exclusieve bevoegdheid van de Unie, anders dan in het geval van toedeling van niet-exclusieve bevoegdheden, *onmiddellijk en definitief* alle prerogatieven met betrekking tot de aan de Unie toegedeelde bevoegdheid verliezen. De toedeling van een exclusieve bevoegdheid aan de Unie onttrekt elke bevoegdheid op dat gebied aan de lidstaten. Om het even welk regelgevend optreden van de lidstaten op dat gebied is dus a priori in strijd met de Verdragen.

39. Het verlies van bevoegdheden door de lidstaten is *onmiddellijk* in de zin dat het – anders dan in het geval van toedeling van een gedeelde bevoegdheid[13] – voor het verlies van hun prerogatieven geen verschil maakt of de Unie de haar bij uitsluiting toegedeelde bevoegdheid ook heeft uitgeoefend.

40. Dit verlies is *definitief*, in de zin dat de toedeling bij uitsluiting van de bevoegdheid aan de Unie enkel kan worden gewijzigd bij formele wijziging van de Verdragen waarbij bevoegdheden op een gebied waarop de Unie bij uitsluiting bevoegd is, worden teruggegeven aan de lidstaten.

41. Het onmiddellijke en definitieve verlies van nationale bevoegdheden op de gebieden waarin de Unie bij uitsluiting bevoegd is, is overigens inherent aan de (door het Hof erkende) functie van de exclusiviteit van de toedeling van bevoegdheid aan de Unie, een toedeling op grond waarvan het eenzijdige optreden van de lidstaten, op het gebied waarom het gaat, kan worden vervangen door een gemeenschappelijk optreden gebaseerd op eenvormige beginselen voor de hele Unie, met het oog op de behartiging van het algemene belang van de Unie, binnen welke de bijzondere belangen van de lidstaten op elkaar moeten worden afgestemd.[14]

42. Uitzonderingen op de constitutionele exclusiviteit van een aan de Unie toegedeelde bevoegdheid moeten uit het primaire recht zelf naar voren komen. Volgens de bewoordingen van artikel 2, lid 1, tweede volzin, VWEU zijn er slechts twee gevallen waarin de lidstaten op een gebied waarop de Unie bij uitsluiting bevoegd is, wetgevend kunnen optreden en juridisch bindende handelingen kunnen vaststellen: als zij daartoe door de Unie gemachtigd zijn of ter uitvoering van handelingen van de Unie.

[13] Zoals blijkt uit artikel 2, lid 2, tweede en derde volzin, VWEU (genoemd in punt 37), verliezen de lidstaten hun prerogatieven op het bedoelde gebied in dat geval namelijk *middellijk*, dat wil zeggen enkel voor zover de Unie de haar toegedeelde bevoegdheid uitdrukkelijk of stilzwijgend heeft uitgeoefend. Uit de laatste volzin van lid 2 volgt verder dat dat verlies van bevoegdheden *niet definitief* is. Zie daarvoor de conclusie van advocaat-generaal Sharpston bij advies 2/15 (Vrijhandelsovereenkomst met Singapore), EU:C:2016:992 name punt 59.

[14] Zie dienaangaande advies 1/75 (Regeling van de OESO – Norm voor de plaatselijke uitgaven) van 11 november 1975 (EU:C:1975:145, blz. 1363 en 1364).

43. Artikel 2, lid 1, VWEU bepaalt met betrekking tot die mogelijkheid voor de Unie om de lidstaten te machtigen wetgevend op te treden op een gebied waarop zij bij uitsluiting bevoegd is noch de procedure noch de omvang van de machtiging. Uit de rechtspraak van het Hof van vóór de vaststelling van het Verdrag van Lissabon volgt voorts dat regelgevingshandelingen van de lidstaten op gebieden waarop de Unie bij uitsluiting bevoegd is slechts toelaatbaar zijn wanneer de Unie daartoe een „bijzondere" machtiging heeft verleend.[15] Om verenigbaar te zijn met de hierboven genoemde constitutionele configuratie van de bevoegdheden kan een dergelijke machtiging bovendien niet anders dan beperkt zijn en kan zij geen aanleiding zijn voor een permanente wijziging van de verdeling van de bevoegdheden tussen Unie en lidstaten die uit die configuratie naar voren komt.[16]

44. Overeenkomstig de regeling van de exclusieve bevoegdheden van de Unie heeft de traagheid van de wetgever van de Unie op een gebied waarop zij bij uitsluiting bevoegd is, geenszins tot gevolg dat deze bevoegdheid terugkeert naar de lidstaten en zij vrij zijn om op dat gebied eenzijdig op te treden.[17] Ook indien passend optreden van de Uniewetgever op een gebied waarop hij bij uitsluiting bevoegd is uitblijft en maatregelen noodzakelijk zijn, is hoe dan ook steeds een bijzondere machtiging nodig opdat een lidstaat, dan enkel als beheerder van het gemeenschappelijke belang, maatregelen kan nemen, al was het enkel tijdelijk en bewarend, op een gebied waarop de Unie bij uitsluiting bevoegd is.[18]

45. Hoewel het bij het Verdrag van Lissabon geformaliseerde stelsel precieze categorieën bevoegdheden biedt, is het mogelijk dat het in de praktijk niet eenvoudig is om nauwkeurig de grenzen af te bakenen tussen bevoegdheidsterreinen van de Unie en bevoegdheidsterreinen die aan de lidstaten zijn gebleven, vooral in situaties waarin interferenties tussen deze terreinen voorkomen. Zoals blijkt uit de rechtspraak van het Hof zijn deze overwegingen met name pertinent in het kader van de economische en monetaire unie[19], die berust op een eigen institutioneel evenwicht, zoals ik al in een andere conclusie heb vermeld[20].

46. Zoals bekend bij rechtsgeleerden die federale stelsels bestuderen, komen interferenties tussen de bevoegdheden van de diverse regeringsniveaus of overlappingen ervan vaak voor in stelsels met meerlagige regeringen, ook indien er een duidelijke scheiding van bevoegdheden is tussen de

15 Zie in deze zin arresten van 15 december 1976, Donckerwolcke en Schou (41/76, EU:C:1976:182, punt 32); 17 oktober 1995, Werner (C-70/94, EU:C:1995:328, punt 12), en 21 februari 2006, Leifer e.a. (C-83/94, EU:C:1995:329, punt 12).

16 Zie voor een voorbeeld van een machtiging van de Unie aan de lidstaten op een gebied waarop de Unie bij uitsluiting bevoegd is [instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid, een exclusieve bevoegdheid van de Unie krachtens artikel 3, lid 1, onder d), VWEU] artikel 5, lid 2, van verordening (EU) nr. 1380/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid, tot wijziging van verordeningen (EG) nr. 1954/2003 en (EG) nr. 1224/2009 van de Raad en tot intrekking van verordeningen (EG) nr. 2371/2002 en (EG) nr. 639/2004 van de Raad en besluit 2004/585/EG van de Raad (PB 2013, L 354, blz. 22).

17 Zie dienaangaande arrest van 5 mei 1981, Commissie/Verenigd Koninkrijk (804/79, EU:C:1981:93, punt 20).

18 Zie dienaangaande arrest van 5 mei 1981, Commissie/Verenigd Koninkrijk (804/79, EU:C:1981:93, punt 30). Het is duidelijk dat een eventueel stilzitten van de Uniewetgever in een situatie waarin de vaststelling van een maatregel noodzakelijk is op een gebied waarop de Unie bij uitsluiting bevoegd is, problemen kan opleveren omdat er geen andere autoriteit is die bevoegd is om de maatregel te nemen. Daarom moet de exclusieve aard van een bevoegdheid van de Unie beperkt blijven tot wat noodzakelijk is om de doelstellingen van de Unie te verwezenlijken.

19 In het kader van de economische en monetaire unie heeft het Hof namelijk meermaals overwogen dat maatregelen van monetair beleid, die onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen, indirecte gevolgen kunnen hebben die ook in het kader van het economische beleid kunnen worden nagestreefd, dat wel onder de bevoegdheid van de lidstaten valt, en omgekeerd [zie arresten van 27 november 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, punt 56); 16 juni 2015, Gauweiler e.a. (C-62/14, EU:C:2015:400, punt 52), en 11 december 2018, Weiss e.a. (C-493/17, EU:C:2018:1000, punten 60-67).

20 Zie punt 44 van mijn recente conclusie in de gevoegde zaken Raad/K. Chrysostomides & Co. e.a. en K. Chrysostomides & Co. e.a./Raad e.a. (C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P en C-604/18 P, EU:C:2020:390). Zie dienaangaande punt 151 infra.

federale staat en de andere staatseenheden, volgens het schema van het zogenoemde „duale federalisme", door middel van constitutionele catalogi waarin de bevoegdheden van de federale staat en die van de andere staatseenheden analytisch worden onderscheiden.

47. In het kader van de rechtsorde van de Unie is het voornaamste probleem in dergelijke gevallen het vinden van manieren om de (exclusieve) bevoegdheid van de Unie en de uitoefening van de bevoegdheden die aan de lidstaten zijn gebleven, te coördineren. In deze gevallen moeten twee vereisten met elkaar in evenwicht worden gebracht: enerzijds vermijden dat het recht van de Unie te lijden heeft van interferenties die de doeltreffendheid ervan bij de uitoefening van staatsbevoegdheden ondergraven en anderzijds de lidstaten een zekere discretionaire marge garanderen bij de regeling van gevallen die buiten de aan de Unie toegedeelde bevoegdheden vallen.

48. Deze vereisten kunnen op verschillende manier worden afgewogen, met inachtneming van de Verdragen en de rol die aan de afzonderlijke actoren is toegewezen, naargelang de aard en de typologie van de rechtposities die zijn voorzien in het recht van de Unie waarmee de uitoefening van de staatsbevoegdheden in aanraking komt. Daarbij moet echter het door het Hof in zijn rechtspraak geformuleerde beginsel dat „het Unierecht weliswaar geen afbreuk doet aan de bevoegdheid van de lidstaten […], doch dat zij bij de uitoefening van deze bevoegdheid wel het Unierecht in acht dienen te nemen" leidend zijn. [21]

C. Omvang van de bevoegdheden van de Unie op het vlak van het monetair beleid

49. De prejudiciële vragen die door de verwijzende rechter aan het Hof zijn voorgelegd, met name de eerste en de tweede vraag, veronderstellen dat de omvang van de exclusieve bevoegdheid van de Unie op het gebied van het monetair beleid wordt verduidelijkt. Voor deze vragen moet met name bepaald worden of de vaststelling van bepalingen van monetair beleid over de euro onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie op het vlak van het monetair beleid valt, en zo ja, binnen welke grenzen, met als gevolg dat elk wetgevend optreden van de lidstaten op dat gebied overeenkomstig de beginselen die in de punten 37 tot en met 44 supra zijn genoemd, moet worden uitgesloten, tenzij zij uitdrukkelijk door de Unie zijn gemachtigd.

50. In dat verband moet ik er allereerst op wijzen dat de Unie overeenkomstig artikel 3, lid 1, onder c), VWEU exclusief bevoegd is op het gebied van het monetair beleid voor de lidstaten die de euro als munt hebben. [22]

51. De bevoegdheden op het vlak van het monetair beleid die aan de Unie zijn toegedeeld, behoren tot het kader van de economische en monetaire unie, met de euro als munt, die is ingesteld op grond van artikel 3, lid 4, VEU.

52. Deze bevoegdheden worden erkend in titel VIII van het derde deel van het VWEU (artikelen 119 tot en met 144 VWEU), over het economisch en monetair beleid, en meer bepaald in hoofdstuk 2 daarvan (artikelen 127 tot en met 133 VWEU), dat in het bijzonder over het monetair beleid gaat.

[21] Zie dienaangaande onder meer de arresten van 13 april 2010, Bressol e.a. (C-73/08, EU:C:2010:181, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak); 5 juni 2018, Coman e.a. (C-673/16, EU:C:2018:385, punten 37 en 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 26 juni 2018, MB (Geslachtsverandering en ouderdomspensioen) (C-451/16, EU:C:2018:492, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[22] Zie arresten van 27 november 2012, Pringle e.a. (C-370/12, EU:C:2012:756, punt 50), en 16 juni 2015, Gauweiler e.a. (C-62/14, EU:C:2015:400, punt 35).

53. In dat verband moet erop worden gewezen dat het Hof al eerder heeft opgemerkt dat het VWEU het monetair beleid nergens nauwkeurig definieert, maar zowel de doelstellingen van het monetair beleid vaststelt als de middelen waarover het ESCB beschikt om dat beleid ten uitvoer te leggen. [23]

54. Zoals het Hof heeft opgemerkt, zijn de ECB en de centrale banken van de lidstaten die de euro als munt hebben (die het Eurosysteem vormen) krachtens artikel 282, lid 1, VWEU bevoegd het monetair beleid van de Unie te voeren. Volgens artikel 282, lid 4, VWEU neemt de ECB de maatregelen die nodig zijn om haar taken te vervullen overeenkomstig de artikelen 127 tot en met 133 en artikel 138 VWEU en de door de statuten van het ESCB en van de ECB bepaalde voorwaarden. [24]

55. Het Hof heeft ook opgemerkt dat voor de vaststelling of een maatregel onder het monetair beleid valt, hoofzakelijk moet worden gekeken naar de doelstellingen van die maatregel en dat de middelen die deze maatregel aanwendt om die doelstellingen te verwezenlijken, eveneens relevant zijn. [25]

56. In deze context moet de omvang van de exclusieve bevoegdheid van de Unie op het gebied van het monetair beleid duidelijk worden gemaakt.

57. In dat verband meen ik dat uit een grammaticale, systematische en teleologische analyse van de relevante Verdragsbepalingen voortvloeit dat het begrip monetair beleid (in het Duits *Währungspolitik*), dat volgens artikel 3, lid 1, onder c), VWEU als exclusieve bevoegdheid aan de Unie is toegedeeld voor de lidstaten die de euro als munt hebben, aldus moet worden opgevat dat het niet beperkt is tot het bepalen en voeren van een monetair beleid in operationele termen (monetair beleid „in enge zin", in het Duits *Geldpolitik*) in de zin van artikel 127, lid 2, eerste streepje, VWEU. Dat begrip moet daarentegen ruim worden opgevat, in de zin dat het ook een regelgevende dimensie met betrekking tot de gemeenschappelijke munt omvat, waaronder bepalingen van monetair recht. [26]

58. Daarbij moet met name artikel 119 VWEU in aanmerking worden genomen, waarmee titel VIII over het economisch en monetair beleid opent en dat dus een belangrijke functie in het stelsel vervult. In lid 1 worden in algemene termen de criteria genoemd die moeten worden aangelegd voor het optreden van de lidstaten en de Unie op het vlak van het economisch beleid (uitgewerkt in hoofdstuk 1) en lid 2 heeft betrekking op het optreden van de lidstaten en de Unie op het vlak van het monetair beleid (*Währungspolitik*) (uitgewerkt in hoofdstuk 2).

[23] Zie arresten van 27 november 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, punt 53); 16 juni 2015, Gauweiler e.a. (C-62/14, EU:C:2015:400, punt 42), en 11 december 2018, Weiss e.a. (C-493/17, EU:C:2018:1000, punt 50).

[24] Arresten van 27 november 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, punt 49); 16 juni 2015, Gauweiler e.a. (C-62/14, EU:C:2015:400, punt 36), en 11 december 2018, Weiss e.a. (C-493/17, EU:C:2018:1000, punt 48).

[25] Arresten van 27 november 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, punten 53 en 55); 16 juni 2015, Gauweiler e.a. (C-62/14, EU:C:2015:400, punt 46), en 11 december 2018, Weiss e.a. (C-493/17, EU:C:2018:1000, punt 53).

[26] Het bestaan van twee verschillende begrippen in de Verdragen die met dezelfde term worden aangeduid (monetair beleid in het Nederlands, *politica monetaria* in het Italiaans, *monetary policy* in het Engels en *politique monétaire* in het Frans), namelijk een begrip monetair beleid in ruime zin dat het andere begrip monetair beleid in enge zin omvat, wordt bevestigd door de omstandigheid dat deze twee begrippen in de Duitse taalversie met twee verschillende termen worden aangeduid, respectievelijk *Währungspolitik* en *Geldpolitik*.

59. Volgens artikel 119, lid 2, VWEU omvat het optreden van de lidstaten en de Unie één munt, de euro, alsmede het bepalen en voeren van één monetair en wisselkoersbeleid. [27] Uit die bepaling volgt dus dat dit optreden drie onderdelen omvat: een gemeenschappelijke munt (de euro), het bepalen en voeren van een gemeenschappelijk monetair beleid (in operationele zin, als *Geldpolitik*) en het bepalen en voeren van een gemeenschappelijk wisselkoersbeleid.

60. Mijns inziens kan uit die bepaling worden afgeleid dat de bevoegdheden van de Unie op het vlak van het monetair beleid, die zijn opgenomen in hoofdstuk 2 van titel VIII, niet kunnen worden opgevat in enge zin, als beperkt tot enkel het bepalen en voeren van een monetair beleid in operationele termen (*Geldpolitik*), maar dat daaronder ook de exclusieve bevoegdheid met betrekking tot de gemeenschappelijke munt, de euro (en het wisselkoersbeleid) valt. Bovendien veronderstelt de verwijzing naar de euro als één munt in artikel 119, lid 2, VWEU de toedeling van een exclusieve bevoegdheid aan de Unie, waaronder de bevoegdheid moet vallen om regelgeving in verband met de munt vast te stellen, om te garanderen dat die munt de enige munt blijft, en dus moet die bevoegdheid het monetaire recht omvatten.

61. Deze uitlegging wordt overigens bevestigd door de bepalingen in hoofdstuk 2 van titel VIII over het monetair beleid. In de zin van artikel 2, lid 6, VWEU moet de omvang van de exclusieve bevoegdheden van de Unie op het vlak van het monetair beleid (*Währungspolitik*) worden bepaald.

62. Dat hoofdstuk bevat namelijk artikel 128 VWEU, waarvan lid 1 ziet op de uitgifte van eurobankbiljetten binnen de Unie en hun hoedanigheid van wettig betaalmiddel, en lid 2 op het slaan van munten.

63. Dat hoofdstuk bevat onder meer artikel 133 VWEU, waarin de wetgever van de Unie uitdrukkelijk wordt gemachtigd om de regelgevingsmaatregelen vast te stellen die nodig zijn voor het gebruik van de euro als gemeenschappelijke munt. [28]

64. Deze bepalingen in dit hoofdstuk en de bevoegdheden die daarin zijn opgenomen op het vlak van de exclusieve bevoegdheid die aan de Unie is toegedeeld voor het monetair beleid zijn overigens noodzakelijk om te garanderen dat de euro een gemeenschappelijke munt is.

65. De bevoegdheid om bankbiljetten uit te geven, machtiging te geven voor de uitgifte ervan en om het slaan van euromunten te regelen, de bevoegdheid om de hoedanigheid van wettig betaalmiddel te definiëren en de bevoegdheid om de noodzakelijke maatregelen te nemen voor het gebruik van de munt vormen het fundament van de euro als enige munt en vormen ook een voorwaarde voor het voeren van een gemeenschappelijk monetair beleid.

[27] Arresten van 27 november 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, punt 48); 16 juni 2015, Gauweiler e.a. (C-62/14, EU:C:2015:400, punt 34), en 11 december 2018, Weiss e.a. (C-493/17, EU:C:2018:1000, punt 46).

[28] Op de grondslag van deze bepaling zijn verschillende regelgevingshandelingen vastgesteld, waaronder verordening (EU) nr. 1210/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 2010 betreffende de echtheidscontrole van euromunten en de behandeling van euromunten die ongeschikt zijn voor circulatie (PB 2010, L 339, blz. 1), verordening (EU) nr. 651/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende de uitgifte van euromunten (PB 2012, L 201, blz. 135), en verordening (EU) nr. 331/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2014 tot vaststelling van een programma inzake uitwisselingen, bijstand en opleiding voor de bescherming van de euro tegen valsemunterij (programma „Pericles 2020") en tot intrekking van de besluiten 2001/923/EG, 2001/924/EG, 2006/75/EG, 2006/76/EG, 2006/849/EG en 2006/850/EG (PB 2014, L 103, blz. 1).

66. Zonder exclusieve bevoegdheid voor de Unie op die punten zou elke lidstaat van het eurogebied een andere benadering kunnen kiezen voor de gemeenschappelijke munt, wat klaarblijkelijk de gemeenschappelijkheid van de euro als munt van de economische en monetaire unie kan ondergraven, waardoor de doeltreffendheid van het operationele monetair beleid van het ESCB en de maatregelen daarvoor in het gedrang zouden kunnen komen.

67. In overeenstemming met punt 41 supra vormt de toedeling van een exclusieve bevoegdheid aan de Unie voor deze aspecten van de gemeenschappelijke munt de weerslag van het vereiste om daarvoor eenvormige beginselen vast te stellen voor alle lidstaten die de euro als munt hebben, met het doel om het algemeen belang van de economische en monetaire unie en van de euro als gemeenschappelijke munt te behoeden. De totstandbrenging van een gemeenschappelijke munt voor de lidstaten van het eurogebied en de goede werking ervan veronderstellen dat hun monetaire soevereiniteit geheel, volledig en bij uitsluiting aan de Unie wordt overgedragen, in het kader van de door haar ingestelde economische en monetaire unie.

68. Derhalve moet ervan worden uitgegaan dat alle bevoegdheden en al wat noodzakelijk is voor de totstandbrenging en de goede werking van de euro als gemeenschappelijke munt, binnen de exclusieve bevoegdheid van de Unie in de zin van artikel 3, lid 1, onder c), VWEU vallen.

69. Meer bepaald de hoedanigheid van de euro van wettig betaalmiddel vormt de weerslag van het officiële karakter van de gemeenschappelijke munt in het eurogebied, waarvan andere munten zijn uitgesloten. Dat zal in het volgende deel nader worden uitgewerkt. De omschrijving en de regeling van de hoedanigheid van wettig betaalmiddel vormen derhalve een wezenlijk element om te waarborgen dat de euro de enige munt van de lidstaten van het eurogebied is. Het is namelijk geen toeval dat de hoedanigheid van wettig betaalmiddel, een begrip van publiekrecht en meer bepaald van monetair recht[29], genoemd wordt in het primaire recht van de Unie in artikel 128, lid 1, derde volzin, VWEU, op de uitlegging waarvan ik hierna zal ingaan.

70. Gelet op de voorgaande overwegingen ben ik van mening dat de exclusieve bevoegdheid van de Unie op het vlak van het monetair beleid voor de lidstaten die de euro als munt hebben in de zin van artikel 3, lid 1, onder c), VWEU, aldus moet worden opgevat dat deze alle noodzakelijke bevoegdheden voor de totstandbrenging en de goede werking van de euro als enige munt omvat, waaronder een regelgevende dimensie voor de gemeenschappelijke munt die het bepalen en regelen van het statuut en de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van de euro omvat.

71. In samenhang met wat ik in de punten 45 tot en met 48 supra heb opgemerkt, moet bij de uitoefening van die bevoegdheid door de Unie noodzakelijkerwijs rekening worden gehouden met de noodzaak om een juist evenwicht te vinden met de uitoefening door de lidstaten van bevoegdheden die aan hen zijn gebleven, waaronder mogelijk bevoegdheden op het vlak van het civiele recht met betrekking tot het tenietgaan van verbintenissen, bevoegdheden op het vlak van de organisatie en de werking van overheidsdiensten en bevoegdheden op fiscaalrechtelijk en strafrechtelijk gebied.

[29] Zie in dat verband het verslag van de vertegenwoordigers van de ministers van Financiën en van de nationale centrale banken van het eurogebied dat wordt genoemd in overweging 4 van aanbeveling 2010/191/EU [Report of the Euro Legal Tender Expert Group (ELTEG) on the definition, scope and effects of legal tender of euro banknotes and coins], met name punt 2.1.1, onder a), op blz. 3.

D. Begrip hoedanigheid van wettig betaalmiddel

72. Nu is opgehelderd dat de exclusieve bevoegdheid van de Unie op het vlak van het monetair beleid een regelgevende dimensie voor de gemeenschappelijke munt omvat, waaronder de omschrijving en de regeling van zijn statuut en de hoedanigheid van wettig betaalmiddel, is het voor een antwoord op de vragen van de verwijzende rechter nodig de omvang te bepalen, in het recht van de Unie, van het begrip hoedanigheid van wettig betaalmiddel en in het bijzonder van het begrip hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten.

73. Daarvoor zijn volgens mij niettemin enkele voorafgaande overwegingen over de gemeenschappelijke munt nodig.

1. Voorafgaande opmerkingen over de gemeenschappelijke munt

74. Zoals ik al heb opgemerkt, is de euro volgens artikel 3, lid 4, VEU de munt van de economische en monetaire unie, die is ingesteld door de Unie. In verschillende voorschriften van de Verdragen, waaronder met name artikel 199, lid 2, en artikel 133 VWEU[30], wordt de euro gekwalificeerd als „één munt" dan wel als „enige munteenheid". Artikel 282, lid 3, tweede volzin, VWEU noemt ook de euro als zodanig.

75. Net als veel, misschien wel alle nationale wetgevers geeft de wetgever van de Unie geen omschrijving van het begrip munt.[31]

76. In het materiële recht van de Unie is „geldmiddelen" in de zin van richtlijn (EU) 2015/2366 betreffende betalingsdiensten[32] het begrip dat het dichtst bij „munt" ligt. In het kader van de geharmoniseerde regeling op het gebied van betalingsdiensten wordt door die richtlijn de overmaking van „geldmiddelen" geregeld, een begrip waarvan de richtlijn zelf geen precieze juridische definitie geeft. Artikel 4, punt 25, van deze richtlijn biedt niettemin een opsomming van de „geldmiddelen" die het voorwerp kunnen zijn van betalingsdiensten en geeft aan dat deze kunnen bestaan in „bankbiljetten en muntstukken, giraal geld of elektronisch geld als gedefinieerd in […] richtlijn 2009/110/EG".[33]

[30] Zie ook de preambule van de Verdragen en artikel 140, lid 3, VWEU.

[31] Louter uit het oogpunt van terminologie kan de term „munt" (in het Italiaans *moneta*, in het Frans *monnaie*) al aanleiding zijn voor verwarring, aangezien hij uiteenlopende begrippen dekt die in sommige talen met uiteenlopende termen worden weergegeven: enerzijds kan „munt" worden opgevat in de zin van „valuta", een wettig betaalmiddel in een bepaald land of monetaire unie (in het Engels *currency*, in het Duits *Währung*; dit begrip komt overeen met „munt" zoals gebruikt in de Verdragen om de euro aan te duiden); anderzijds kan „munt" worden opgevat in de zin van „geld" in het gangbare spraakgebruik (in het Engels *money*, in het Duits *Geld*). Deze twee betekenissen van de term munt houden natuurlijk verband met elkaar (zie Siekmann, H., in: Freitag, R., en Omlor, S., *The Euro as a legal Tender – A comparative Approach to a Uniform Concept*, 2020, blz. 8 en 9).

[32] Richtlijn (EU) 2015/2366 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 betreffende betalingsdiensten in de interne markt, houdende wijziging van de richtlijnen 2002/65/EG, 2009/110/EG en 2013/36/EU en verordening (EU) nr. 1093/2010 en houdende intrekking van richtlijn 2007/64/EG (PB L 2015, L 337, blz. 35).

[33] Richtlijn 2009/110/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 betreffende de toegang tot, de uitoefening van en het prudentieel toezicht op de werkzaamheden van instellingen voor elektronisch geld, tot wijziging van de richtlijnen 2005/60/EG en 2006/48/EG en tot intrekking van richtlijn 2000/46/EG (PB 2009, L 267, blz. 7). Zie inzonderheid artikel 2, punt 2.

77. In de economische theorie wordt algemeen een functionele definitie van munt – in de algemenere zin van *money* of *Geld*[34] – gebruikt, waarin, volgens een opvatting die teruggaat tot Aristoteles[35], drie functies van geld worden onderscheiden: (i) rekeneenheid; (ii) betaalmiddel (of ruilmiddel), en (iii) waardeopslag.

78. Vanuit juridisch oogpunt ziet het ernaar uit dat een dergelijke economische definitie moet worden aangevuld met elementen uit de staatstheorie van geld[36], in de zin dat een munt een schepping is van de staat, of, in het geval van de euro, van de economische en monetaire unie, en dat het bestaan ervan enkel kan worden begrepen binnen een bepaalde rechtsorde.

79. De aard van geld heeft zich in de loop der tijden ontwikkeld.[37] Vandaag de dag zijn moderne economieën, waaronder de economische en monetaire unie, gebaseerd op „fiduciair geld", dat wil zeggen geld dat tot wettig betaalmiddel is verklaard en wordt uitgegeven door een centrale bank, maar dat niet kan worden ingeruild voor bijvoorbeeld een bepaalde hoeveelheid goud.[38]

80. Zoals overigens kan worden afgeleid uit het eerdergenoemde begrip geldmiddelen, bestaat een munt – in de economische en monetaire unie gevormd door de gemeenschappelijke munt, de euro – zowel in de fysieke vorm van als bankbiljetten en munten (chartaal geld, contant geld), als in girale of elektronische vorm, bijvoorbeeld als banksaldo. Geld, dus in het eurogebied de euro, bestaat en circuleert in het economisch leven in diverse vormen.

81. De belangrijkste vorm van geld is historisch gezien natuurlijk de fysieke vorm van contant geld (bankbiljetten en munten), de hoogste uitdrukking van de monetaire soevereiniteit van een staat. Zoals blijkt uit recente gegevens speelt contant geld in het eurogebied als geheel nog een belangrijke rol in de economie. Uit recent onderzoek van de ECB[39] blijkt namelijk dat contant geld wordt gebruikt voor circa 79 % van de dagelijkse betalingen in de Unie, uitgedrukt in aantallen, en voor circa 54 % van de betalingen uitgedrukt in de waarde ervan. Dat geldt vooral voor kleine bedragen. Slechts 10 % van de onderzochte transacties in contant geld had betrekking op waren of diensten met een waarde boven de 100 EUR. Uit dit onderzoek blijkt ook dat gewoonten en voorkeuren van lidstaat tot lidstaat sterk verschillen.

82. Hoewel contant geld nog een belangrijke rol speelt in de economie van het eurogebied, zoals duidelijk blijkt uit dit onderzoek en ook ter terechtzitting is bevestigd door de ECB, en de opkomst van een samenleving zonder contant geld (*cashless society*) dus nog niet voor de deur staat, zoals sommigen beweren (althans in Europa), neemt dat niet weg dat de modernisering van de economie en, nog korter geleden, de technologische ontwikkelingen hebben geleid tot andere,

[34] Zie voetnoot 31 supra.

[35] Zie *Ethica Nicomachea*, boek V, deel 5. In de middeleeuwen hernomen door Thomas van Aquino in de *Summa Theologica* (II-II, argument 78, artikel 1.7).

[36] In algemene zin te herleiden tot Knapp, G. F., *Staatliche Theorie des Geldes* (1905). Zie daarvoor niettemin Siekmann, H., „Restricting the use of cash in the European Monetary Union: Legal Aspects", in: Rövenkamp, F., Bälz, M., en Hilpert, H.G., *Cash in East Asia*, 2017, blz. 157 e.v., met talrijke verwijzingen naar verdere literatuur. Zie voor het begrip munt en de diverse juridische theorieën van de munt ook hoofdstuk 1 van Proctor, C., *Mann on the legal aspect of money*, 6e ed., 2005.

[37] Oorspronkelijk had geld de vorm van grondstoffen als ruilwaar (goederengeld), dat wil zeggen voorwerpen van een materiaal dat een marktwaarde had, bijvoorbeeld gouden munten. Later kwam representatief geld op, dat wil zeggen bankbiljetten (papier) die konden worden ingeruild voor een bepaalde hoeveelheid goud of zilver. Zie voor een panorama de brochure van de ECB, *Wat is geld*? (https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me-more/html/what_is_money.nl.html).

[38] Fiduciair geld heeft geen intrinsieke waarde; het voor de bankbiljetten gebruikte papier is in principe waardeloos. Toch wordt het geaccepteerd in ruil voor goederen en diensten, omdat mensen erop vertrouwen dat de centrale bank de waarde van het geld in de loop van de tijd stabiel zal houden. Als centrale banken hierin niet slagen, zou fiduciair geld niet meer algemeen als ruilmiddel worden geaccepteerd en zou dat geld zijn functie als waardeopslagmiddel verliezen.

[39] Zie daarover Esselink, H., en Hernández, L., „The use of cash by households in the euro area", ECB Occasional Paper Series nr. 201, november 2017 (beschikbaar op https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op201.en.pdf), blz. 18 e.v.

niet-fysieke vormen van geld, die in de loop der tijden steeds belangrijker zijn geworden [40] en bestemd zijn om nog belangrijker te worden [41]. De technologische vernieuwing is de laatste jaren zo versneld en heeft zulke grote doorbraken gebracht dat de financiële sector daardoor in potentie radicaal kan worden omgevormd en zelfs de monetaire soevereiniteit (nationaal of, in het eurogebied, van de euro) erdoor kan worden bedreigd. [42] In die context is het geen verrassing dat op het niveau van de Unie, net als in de andere grote economieën van de wereld [43], discussie is ontstaan over de mogelijkheid om een digitale munt (*Central Bank Digital Currency*) in te voeren [44], die in potentie een grote impact heeft op het Europese monetaire en financiële stelsel en op de internationale rol van de euro [45].

83. Hoe dan ook, geld, in welke vorm dan ook (fysiek, in de vorm van contant geld, of niet-fysiek), in het eurogebied in de gedaante van de euro, de gemeenschappelijke munt, bestaat en kan in al zijn vormen de eerdergenoemde drie functies vervullen. In de onderhavige zaak is met name de functie van betaalmiddel van belang. [46]

84. De vraag hoe de Unie haar (in het vorige deel genoemde) exclusieve bevoegdheid met betrekking tot de gemeenschappelijke munt heeft uitgeoefend, en met name met betrekking tot de bepaling van de hoedanigheid ervan van wettig betaalmiddel, moet dus worden onderzocht in het licht van de voorgaande overwegingen en in het bijzonder van haar functie als betaalmiddel.

2. Uitoefening door de Unie van haar exclusieve bevoegdheid op het vlak van de hoedanigheid van wettig betaalmiddel

85. Bij de uitoefening van haar exclusieve bevoegdheid heeft de wetgever van de Unie enkele juridische aspecten van de gemeenschappelijke munt geregeld, maar hij heeft geen alomvattende en uitputtende regeling op dat gebied vastgesteld.

[40] In november 2017 bedroegen de deposito's bij monetaire financiële instellingen (MFI's) in het eurogebied 17 500 miljard EUR tegen 1 100 miljard EUR chartaal geld in omloop (zie daarover de lezing „Virtual or virtueless? The evolution of money in the digital age" (https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2018/html/ecb.sp180208.en.html) van Yves Mersch, lid van de directie van de ECB.

[41] Zie daarover onder meer het onderzoek (gepubliceerd door het IMF) van Adrian, T., en Mancini-Griffoli, T., *The rise of Digital Money*, Fintech Notes, Notes 19/01 (https://www.imf.org/en/Publications/fintech-notes/Issues/2019/07/12/The-Rise-of-Digital-Money-47097).

[42] Zie daarover bijvoorbeeld het gezamenlijke persbericht van de Franse Republiek en de Bondsrepubliek Duitsland van 13 september 2019 over Libra, het cryptovalutaproject van Facebook en een consortium van andere ondernemingen en ngo's.

[43] Uit recente berichten in de pers blijkt enerzijds dat de Volksrepubliek China is begonnen met de uitvoering van een pilotprogramma in diverse steden voor de invoering van een digitale munt (*Central Bank Digital Currency*, CBDG), dat al in een voortgezet stadium is, en anderzijds dat de discussie in de VS over de invoering van een digitale dollar, ook naar aanleiding van dat project, een grote sprong vooruit heeft gemaakt (de senaat van de VS heeft op 22 juli 2020 een hoorzitting over dit onderwerp gehouden; zie https://www.banking.senate.gov/hearings/us-china-winning-the-economic-competition). De kwestie heeft ontegenzeglijk belangrijke en delicate geopolitieke aspecten. Zie over de potentieel revolutionaire impact van de invoering van een CBDC op het monetaire stelsel onder meer het zeer recente (juni 2020) onderzoek, gepubliceerd door de Federal Reserve Bank of Philadelphia, *Central Bank Digital Currency: Central Banking for all*, beschikbaar op https://www.philadelphiafed.org/-/media/research-and-data/publications/working-papers/2020/wp20-19.pdf.

[44] Deze discussie heeft plaatsgevonden tijdens de Ecofin-Raad van december 2019 (zie daarover de nota van de ECB voor die vergadering met de titel *Innovation and its impact on the European retail payment landscape*, beschikbaar op https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.other191204~f6a84c14a7.en.pdf). Zie daarover ook de lezing van Yves Mersch, lid van de directie van de ECB, met de titel „An ECB digital currency – a flight of fancy?", beschikbaar op https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2020/html/ecb.sp200511~01209cb324.en.html.

[45] Zie daarover de mededeling van de Commissie van 5 december 2018, Naar een sterkere internationale rol van de EUR, COM(2018) 796 final.

[46] Een geldschuld kan rechtens zowel door gebruik van de gemeenschappelijke munt in fysieke vorm (dus in contanten) als door gebruik van de gemeenschappelijke munt in niet-fysieke vorm (bijvoorbeeld door overboeken van giraal geld door middel van bankoverschrijving) worden voldaan.

86. De bepalingen van Unierecht op het niveau van het primaire recht met betrekking tot, met name, de hoedanigheid van wettig betaalmiddel zijn artikel 128, lid 1, derde volzin, VWEU, hernomen in artikel 16, eerste alinea, derde volzin, van de Statuten van het ESCB en van de ECB, en, op het niveau van het afgeleide recht, verordening nr. 974/98, en meer bepaald de artikelen 10 en 11 daarvan.

87. Deze bepalingen zien op de uitgifte en de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van de bankbiljetten en munten, maar geven geen precieze definitie van het juridische begrip hoedanigheid van wettig betaalmiddel. Deze lacune is niet toevallig, gezien het gevoelige thema en de verschillende benaderingen van de betrokken lidstaten. [47]

88. In het licht van mijn overwegingen in de punten 59 tot en met 70 supra is het begrip hoedanigheid van wettig betaalmiddel volgens mij een begrip van monetair recht dat eigen is aan het recht van de Unie en dat, als zodanig, in de hele Unie autonoom en eenvormig moet worden uitgelegd. [48]

89. Ook al heeft de wetgever van de Unie geen precieze definitie van het begrip hoedanigheid van wettig betaalmiddel verstrekt, het staat hem vrij dat op enig moment alsnog te doen en de exacte betekenis van dat begrip nauwgezet in een regelgevingshandeling te omschrijven.

90. Bovendien is het aangewezen er nog eens op te wijzen dat de lidstaten – die, zoals in de punten 38 tot en met 44 supra is gebleken, alle prerogatieven op dat vlak hebben verloren – geen regelgevende bepalingen kunnen vaststellen die wegens het doel en de inhoud ervan een regeling van de hoedanigheid van wettig betaalmiddel vormen, ook in geval van stilzitten van de Uniewetgever, want de afbakening van de omvang van dat begrip valt binnen de exclusieve bevoegdheid van de Unie. De lidstaten die de euro als munt hebben, zijn niet meer bevoegd om het begrip hoedanigheid van wettig betaalmiddel te omschrijven.

91. Wat betreft, meer in het bijzonder, de bepaling die aan het begrip hoedanigheid van wettig betaalmiddel de status van begrip van primair recht toekent, namelijk artikel 128, lid 1, VWEU, merk ik op dat in de eerste twee volzinnen daarvan wordt bepaald dat de ECB het alleenrecht heeft machtiging te geven tot uitgifte van bankbiljetten in euro binnen de Unie en dat de ECB en de nationale centrale banken bankbiljetten mogen uitgeven. [49] De derde volzin van lid 1 kondigt aan dat de door de ECB en de nationale centrale banken uitgegeven bankbiljetten de enige bankbiljetten zijn die binnen de Unie de hoedanigheid van wettig betaalmiddel hebben.

92. Hoewel het begrip hoedanigheid van wettig betaalmiddel er niet precies in wordt omschreven is deze bepaling, waarin artikel 106 EG woordelijk is overgenomen, van fundamenteel belang.

93. In de eerste plaats is zij de uitdrukking van de soevereine macht die de lidstaten die de euro als munt hebben, bij uitsluiting aan de Unie hebben toegedeeld om te bepalen welk goed of instrument (tastbaar of niet) in het eurogebied de hoedanigheid van wettig betaalmiddel heeft.

[47] Zie daarover de discussies in het kader van de werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de ministeries van Financiën en de nationale centrale banken van het eurogebied die wordt genoemd in overweging 4 van aanbeveling 2010/191/EU (zie het verslag genoemd in voetnoot 29 supra). Uit dat verslag volgt dat de nationale deskundigen meenden dat het begrip hoedanigheid van wettig betaalmiddel een in het nationale recht algemeen aanvaard concept was, maar dat er verschillen bestonden in de juridische tradities en in de gewoonten van consumenten in de lidstaten. Zie daarover Angel, B., en Margerit, A., „Quelle est la portée du cours légal de l'euro?", in: *Revue du Marché commun et de l'Union européenne* nr. 532/2009, met name blz. 589 en 590.

[48] Zie in die zin arrest van 4 oktober 2011, Football Association Premier League e.a. (C-403/08 en C-429/08, EU:C:2011:631, punt 154).

[49] Zie daarover besluit 2011/67/EU van de ECB van 13 december 2010 betreffende de uitgifte van eurobankbiljetten (PB 2011, L 35, blz. 26).

94. In de tweede plaats fungeert zij in wezen als waarborg. Zoals de Bondsrepubliek Duitsland terecht heeft opgemerkt, is zij gericht op de totstandbrenging van een monopolie ten gunste van de ECB en de nationale centrale banken voor de uitgifte van bankbiljetten die de hoedanigheid van wettig betaalmiddel hebben en verbiedt zij op constitutioneel niveau dat andere personen, publiekrechtelijke of privaatrechtelijke, bankbiljetten of andere vormen van parallel geld met de hoedanigheid van wettig betaalmiddel in omloop brengen. [50]

95. In de derde plaats garandeert die bepaling op constitutioneel niveau dat er in euro luidende bankbiljetten bestaan, wat meebrengt dat een volledige afschaffing ervan in strijd is met het recht van de Unie.

96. Niettemin kan volgens mij noch uit artikel 128, lid 1, VWEU noch uit enig ander voorschrift van Unierecht worden afgeleid dat de constitutionele wetgever van de Unie de mogelijkheid heeft willen uitsluiten dat de Unie de hoedanigheid van wettig betaalmiddel – behalve aan de eurobankbiljetten [51] (en euromunten) – toekent aan andere, niet noodzakelijk fysieke geldvormen. [52] De bovengenoemde soevereine macht van de Unie om de hoedanigheid van wettig betaalmiddel te omschrijven omvat namelijk de bevoegdheid om naar eigen inzicht en met inachtneming van het Unierecht te bepalen welk instrument of welke instrumenten in het eurogebied de hoedanigheid van wettig betaalmiddel hebben. [53]

97. In die context heeft de Unie weliswaar niet uitdrukkelijk andere vormen van geld dan chartaal geld de hoedanigheid van wettig betaalmiddel toegekend, maar in het kader van de regelgeving over de gemeenschappelijke markt heeft zij betalingsdiensten analytisch geregeld (in richtlijn 2015/2366) en ook de uitgifte van elektronisch geld (richtlijn 2009/110). In dat kader heeft de Unie zelf het gebruik van elektronische betaalmiddelen aangemoedigd. [54] Deze analytische regeling, die is bedoeld om te waarborgen dat girale en elektronische betalingen veilig zijn, heeft door de veiligheid van dergelijke betaalmiddelen en de verbreiding ervan bijgedragen tot een daling van het gebruik van chartaal geld. [55]

98. Anderzijds moet worden opgemerkt dat de exclusieve bevoegdheid op het vlak van de gemeenschappelijke munt die aan de Unie is toegedeeld, haar weliswaar de mogelijkheid biedt om het begrip hoedanigheid van wettig betaalmiddel te omschrijven – die, zoals ik in het volgende deel nader zal uitwerken, rechtstreeks doorwerkt in het gebruik van de munt als betaalmiddel voor geldschulden – maar dat die exclusieve bevoegdheid niet zo ver gaat dat zij ook een algemene bevoegdheid omvat om te regelen hoe verbintenissen tot betaling van een

[50] In historisch perspectief vervulde zij ook de functie van volledige vervanging, op constitutioneel niveau, van de nationale valuta's van de lidstaten die op de euro zijn overgegaan door de euro.

[51] De euromunten is de hoedanigheid van wettig betaalmiddel toegekend op het niveau van het secundaire recht, door artikel 11 van verordening nr. 974/98. In artikel 128, lid 2, VWEU worden de munten in euro wel uitdrukkelijk genoemd.

[52] Uit de bewoordingen van artikel 128, lid 1, derde volzin, VWEU volgt dat de eurobankbiljetten die door de ECB en de nationale centrale banken worden uitgegeven, de *enige bankbiljetten* (*die einzigen Banknoten*) zijn die binnen de Unie de hoedanigheid van wettig betaalmiddel hebben. Uit die bepaling volgt niet dat deze bankbiljetten het enige instrument zijn dat binnen de Unie de hoedanigheid van wettig betaalmiddel heeft, wat overigens wordt bevestigd doordat ook aan de euromunten de hoedanigheid van wettig betaalmiddel is toegekend.

[53] Deze uitlegging is in overeenstemming met het vereiste dat het Unierecht flexibel genoeg is om zich aan te passen aan de vereisten die voortvloeien uit de technologische ontwikkelingen. Zoals gezegd in punt 82 supra gaan deze ontwikkelingen in de economische realiteit zeer snel.

[54] Zie bijvoorbeeld overweging 5 van richtlijn 2015/236 en het groenboek van de Commissie van 2012, „Naar een geïntegreerde Europese markt voor kaart-, internet- en mobiele betalingen" [COM(2011) 941 definitief].

[55] Deze analytische regeling heeft geleid tot een zo hoog niveau van veiligheid en verbreiding van dergelijke transacties dat sommigen denken dat giraal geld nu moet worden beschouwd als een vorm van geld met de hoedanigheid van wettig betaalmiddel. Zie bijvoorbeeld, onder meer, De Stasio, V., „Verso un concetto europeo di moneta legale: valute virtuali, monete complementari e regole di adempimento", in: *Banca borsa titoli di credito* 2018, met name blz. 751.

geldsom tenietgaan, noch in het privaatrecht noch in het publiekrecht, een bevoegdheid die bij de lidstaten is gebleven. In die context valt het vereiste om de exclusieve bevoegdheid van de Unie om de hoedanigheid van wettig betaalmiddel te omschrijven, in de zin van de punten 45 tot en met 48 en 71 supra, te coördineren met die van de lidstaten, met name op het gebied van civiel recht (wat betreft het tenietgaan van privaatrechtelijke geldschulden), de organisatie en de werking van overheidsdiensten, belastingrecht (wat betreft de nakoming van publiekrechtelijke betalingsverplichtingen) en strafrecht (wat betreft het verband tussen de geldomloop en de bestrijding van criminaliteit).

3. Begrip hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten in het recht van de Unie

99. Om een antwoord te kunnen geven op de vragen van de verwijzende rechter moet de omvang van het begrip hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten worden vastgesteld, ook al ontbreekt een precieze definitie van het begrip hoedanigheid van wettig betaalmiddel door de Uniewetgever in de uitoefening van zijn exclusieve bevoegdheid op dat gebied. Omdat het gaat om een begrip van Unierecht, is het aan het Hof om door middel van uitlegging de omvang van dit begrip naar huidig recht te bepalen. [56]

100. Ongeacht de ontbrekende precieze definitie levert het Unierecht wel enkele uitleggingselementen aan de hand waarvan de contouren van het Unierechtelijke begrip hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten en euromunten kunnen worden geschetst, te weten aanbeveling 2010/191/EU van de Commissie en overweging 19 van verordening nr. 974/98.

101. Het eerste uitleggingselement (aanbeveling 2010/191/EU) heeft inzonderheid betrekking op de omvang en de gevolgen van de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten en euromunten. Zoals uit overweging 4 ervan volgt, is die aanbeveling gebaseerd op de voornaamste conclusies van het verslag dat is opgesteld door een werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de ministeries van Financiën en van de nationale centrale banken van het eurogebied, onder de hoede van de Commissie en de ECB.

102. In zijn verwijzingsbeslissing vraagt de verwijzende rechter zich uitdrukkelijk af welke draagwijdte deze aanbeveling heeft.

103. Uit de vaste rechtspraak van het Hof volgt dat aanbevelingen volgens artikel 288, lid 5, VWEU weliswaar niet verbindend zijn en dus geen rechten in het leven kunnen roepen waarop particulieren zich voor een nationale rechter kunnen beroepen, maar dat zij niet ontbloot zijn van elk rechtsgevolg. De nationale rechterlijke instanties zijn dan ook gehouden aanbevelingen bij de beslechting van de bij hen aanhangige gedingen in aanmerking te nemen, met name wanneer ze duidelijkheid verschaffen over de uitlegging van nationale bepalingen die ter uitvoering ervan zijn vastgesteld, of indien ze bedoeld zijn om dwingende bepalingen van het recht van de Unie aan te vullen. [57]

[56] Het Hof heeft nog niet de gelegenheid gehad zich rechtstreeks met dit begrip van Unierecht bezig te houden, maar het heeft het wel incidenteel genoemd in zaken over het vrije verkeer van goederen (arrest van 23 november 1978, Thompson e.a., 7/78, EU:C:1978:209), over de belasting over de toegevoegde waarde (arresten van 14 juli 1998, First National Bank of Chicago, C-172/96, EU:C:1998:354, punt 25, en 22 oktober 2015, Hedqvist, C-264/14, EU:C:2015:718, punten 25 en 44 e.v.) en over vervoer (arrest van 15 november 2018, Verbraucherzentrale Baden-Württemberg, C-330/17, EU:C:2018:916).

[57] Arresten van 13 december 1989, Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646, punten 7, 16 en 18); 21 januari 1993, Deutsche Shell (C-188/91, EU:C:1993:24, punt 18); 11 september 2003, Altair Chimica (C-207/01, EU:C:2003:451, punt 41), en 24 april 2008, Arcor (C-55/06, EU:C:2008:244, punt 94).

104. Het Hof heeft eveneens erkend dat een document dat is opgesteld door een werkgroep van nationale deskundigen en de diensten van de Commissie, zoals het geval is bij aanbeveling 2010/191/EU, nuttige gegevens kan aandragen voor de uitlegging van de relevante Unierechtelijke bepalingen en bijgevolg ertoe kan bijdragen dat een uniforme toepassing ervan wordt gewaarborgd. [58]

105. Aanbeveling 2010/191/EU vormt dus een belangrijk uitleggingselement voor de bepaling van de inhoud van het Unierechtelijke begrip hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten en euromunten, des te meer in zoverre als zij berust op het verslag van de werkgroep van vertegenwoordigers van de lidstaten van het eurogebied.

106. Uit de gemeenschappelijke definitie van de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van de eurobankbiljetten en euromunten in punt 1 van deze aanbeveling volgt dat de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van de eurobankbiljetten en euromunten in geval van een betalingsverplichting drie aspecten heeft: ten eerste een plicht tot aanvaarding; ten tweede aanvaarding tegen volledige nominale waarde, en ten derde het vermogen tot kwijting van betalingsverplichtingen.

107. Met betrekking tot, met name, de betalingsverplichting is in punt 1, onder a), van aanbeveling 2010/191/EU opgenomen dat de crediteur bij een betalingsverplichting geen eurobankbiljetten en -munten mag weigeren, tenzij de partijen een ander betaalmiddel zijn overeengekomen.

108. Overeenkomstig de definitie van de hoedanigheid van wettig betaalmiddel die volgt uit aanbeveling 2010/191/EU moet derhalve worden aangenomen dat het Unierechtelijke begrip hoedanigheid van wettig betaalmiddel van de bankbiljetten en munten een algemene beginselverplichting voor de schuldeiser meebrengt om contant geld te aanvaarden voor de nakoming van een geldschuld, maar dat deze verplichting niet absoluut is en er bij overeenkomst tussen de partijen van kan worden afgeweken.

109. Zoals de Commissie terecht opmerkt, moet worden onderstreept dat de werkgroep van vertegenwoordigers van de lidstaten unaniem met deze definitie heeft ingestemd [59]; we mogen dus aannemen dat een begrip hoedanigheid van wettig betaalmiddel zoals hierboven geschetst, kan worden beschouwd als een concept dat de rechtsorden van de lidstaten van het eurogebied gemeen hebben.

110. Naar huidig recht moet het autonome Unierechtelijke begrip hoedanigheid van wettig betaalmiddel niettemin ook worden uitgelegd in het licht van een tweede uitleggingselement, namelijk overweging 19 van verordening nr. 974/98.

111. Uit die overweging volgt dat eventuele door de lidstaten in het algemeen belang getroffen beperkingen inzake betalingen in bankbiljetten en munten niet onverenigbaar zijn met de aan eurobankbiljetten en euromunten toekomende hoedanigheid van wettig betaalmiddel, mits er andere rechtsgeldige middelen beschikbaar zijn voor het voldoen van geldschulden.

[58] Arrest van 6 september 2012, Chemische Fabrik Kreussler (C-308/11, EU:C:2012:548, punt 25).

[59] Zie blz. 4 van het verslag van de nationale deskundigen, aangehaald in voetnoot 29 supra.

112. Alvorens te analyseren wat de invloed van deze overweging is op het Unierechtelijke begrip hoedanigheid van wettig betaalmiddel moet ik ingaan op het belang dat moet worden toegekend aan een overweging in een regelgevingshandeling van de Unie, een kwestie waarover ter terechtzitting is gediscussieerd.

113. Uit de rechtspraak van het Hof blijkt dat de considerans van een Uniehandeling de inhoud van de bepalingen van die handeling kan preciseren en dat de overwegingen van een handeling van de Unie een belangrijk interpretatief element zijn, dat licht kan werpen op de wil van de opsteller ervan. [60]

114. Daaruit volgt dat een overweging weliswaar op zich geen rechtsvoorschrift is en dus geen eigen bindende rechtskracht heeft, maar aan de hand ervan licht kan worden geworpen op de uitlegging die moet worden gegeven aan een voorschrift of aan een rechtsbegrip dat in diezelfde handeling wordt gebruikt. [61]

115. Uit die rechtspraak volgt dat overweging 19 van verordening nr. 974/98, die is opgenomen in een regelgevingshandeling waarin de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten en euromunten is geregeld – respectievelijk artikel 10, tweede volzin, en artikel 11, tweede volzin – een gekwalificeerde aanwijzing voor de uitlegging levert die als zodanig in aanmerking moet worden genomen om de exacte omvang van het eenvormige Unierechtelijke begrip hoedanigheid van wettig betaalmiddel te bepalen. Dat begrip wordt zowel in verordening nr. 974/98 als in het primaire recht (artikel 128, lid 1, derde volzin, VWEU, hernomen in artikel 16, eerste alinea, derde volzin, van de Statuten van het ESCB en van de ECB) gebruikt. [62]

116. Uit die overweging kan worden afgeleid dat de Uniewetgever, hoewel hij het begrip hoedanigheid van wettig betaalmiddel van de bankbiljetten en munten niet precies definieert, heeft erkend dat er een zekere manoeuvreerruimte is voor het nastreven van het algemeen belang [63], dat niet noodzakelijkerwijze beperkt is tot de openbare orde [64]. Niet alleen de privaatrechtelijke autonomie maar a fortiori het nastreven van algemeen belang kan rechtvaardigen dat wordt afgeweken van de (niet absolute) verplichting voor schuldeisers om in euro luidende bankbiljetten en munten, die de hoedanigheid van wettig betaalmiddel hebben, te aanvaarden om betalingsverplichtingen na te komen.

117. Het nastreven van het algemeen belang is de verantwoordelijkheid van zowel de Unie als de lidstaten, op de terreinen waarop zij ieder bevoegd zijn.

[60] Zie arrest van 19 december 2019, Puppinck e.a./Commissie (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, punt 75), en in die zin arrest van 10 januari 2006, IATA en ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, punt 76). Zie ook arresten van 11 juni 2015, Zh. en O. (C-554/13, EU:C:2015:377, punt 42 in fine), en 22 september 2011, Budějovický Budvar (C-482/09, EU:C:2011:605, punten 40 e.v.).

[61] Zie in die zin arrest van 4 maart 2020, Mowi/Commissie (C-10/18 P, EU:C:2020:149, punten 43 en 44 en de aldaar aangehaalde rechtspraak).

[62] Zoals overigens ook ter terechtzitting is gememoreerd door alle deelnemers en volgt uit de rechtspraak van het Hof die in de punten 113 en 114 is genoemd, kan een overweging geen voorrang hebben boven een regelgevende bepaling, a fortiori van primair recht. Zij kan echter worden aangewend om een begrip uit te leggen uit die handeling zelf dat zowel in het primaire recht als in het afgeleide recht voorkomt en dus eenvormig moet worden uitgelegd. In dat verband herneemt artikel 10, tweede volzin, van verordening nr. 974/98 woordelijk, op declaratoire wijze, de bepaling in artikel 106 EG, die van kracht was ten tijde van de vaststelling van die verordening en die later artikel 128 VWEU is geworden.

[63] Uit niets – ook niet uit de totstandkomingsgeschiedenis van verordening nr. 974/98 – blijkt dat de overweging enkel een overgangssituatie beschrijft, zoals de verzoekende partijen voor de verwijzende rechter hebben aangevoerd.

[64] Zoals de Commissie ter terechtzitting terecht heeft opgemerkt, noemt overweging 19 „openbare redenen" (in de Franse taalversie *intérêt public*, in de Engelse *public reason*, in de Portugese *interesse público*). Voor zover de Duitse taalversie van deze overweging verwijst naar redenen van openbare orde (*Gründen der öffentlichen Ordnung*) gebruikt zij een te eng begrip dat niet strookt met de betekenis van die uitdrukking in de meerderheid van de taalversies van deze handeling.

118. De Unie heeft in de uitoefening van haar bevoegdheden op andere gebieden dan het monetair beleid om redenen van algemeen belang al enkele voorschriften vastgesteld die weliswaar wegens het doel en de inhoud ervan [65] geen betrekking hebben op de regeling van de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten en euromunten, maar toch van invloed zijn op het gebruik van contant geld als betaalmiddel. In dat verband heeft de Commissie gewezen op de witwasrichtlijn [66] en op de regelgeving voor de controle van liquide middelen die de Unie binnenkomen of verlaten [67].

119. In dezelfde zin kunnen de lidstaten volgens mij in de uitoefening van hun eigen bevoegdheden, zoals erkend door overweging 19, omwille van het algemeen belang maatregelen treffen die wegens hun doel of inhoud geen regeling van de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van de euro vormen, maar niettemin het tenietgaan van (privaatrechtelijke of publiekrechtelijke) verbintenissen kunnen regelen en onder bepaalde voorwaarden en binnen zekere grenzen het gebruik van contant geld voor de nakoming van die verbintenissen kunnen beperken. Voorschriften van die aard kunnen, binnen de grenzen die in het volgende deel zullen worden aangegeven, worden beschouwd als verenigbaar met het eenvormige Unierechtelijke begrip hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten en euromunten. [68] Dat kan worden afgeleid uit het begrip hoedanigheid van wettig betaalmiddel zelf zoals het naar huidig recht van de Unie bestaat.

120. Een dergelijke uitlegging van het begrip hoedanigheid van wettig betaalmiddel die volgt uit de uitleggingsgegevens naar huidig recht van de Unie is niet in strijd met de classificatie van de bevoegdheden van de Unie die ik in deel B van deze conclusie heb uiteengezet en botst niet met het daarin geschetste begrip exclusieve bevoegdheid van de Unie.

121. Uit die uitlegging volgt namelijk op geen enkele manier dat de lidstaten beschikken over de bevoegdheid om de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten of euromunten te regelen, een begrip dat valt binnen het monetair beleid in ruime zin en dus binnen de exclusieve bevoegdheid van de Unie.

122. Meer in het bijzonder vormt overweging 19 van verordening nr. 974/98 op geen enkele maner een bijzondere machtiging in de zin van artikel 2, lid 1, VWEU zoals besproken in de punten 42 en 43 supra. Daarnaast heb ik grote twijfels uit formeel oogpunt of een dergelijke machtiging kan worden opgenomen in een overweging van een regelingshandeling in plaats van in een bepaling van het dispositief ervan. Hoe dan ook, uit die overweging kan op geen enkele manier worden afgeleid dat de lidstaten gemachtigd zijn bepalingen vast te stellen waarin de hoedanigheid van wettig betaalmiddel wordt geregeld. Een nationale regeling die wegens het doel en de inhoud ervan een regeling van de hoedanigheid van wettig betaalmiddel vormt, zou treden in de sfeer van exclusieve bevoegdheid van de Unie.

65 Zie daarvoor naar analogie arresten van 13 september 2005, Commissie/Raad (C-176/03, EU:C:2005:542, punten 41-53), en 6 mei 2014, Commissie/Parlement en Raad (C-43/12, EU:C:2014:298, punten 32-42).

66 Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en richtlijn 2006/70/EG van de Commissie (PB 2015, L 141, blz. 73). Volgens artikel 11, lid 1, onder c), van deze richtlijn zorgen de lidstaten ervoor dat de meldingsplichtige autoriteiten cliëntenonderzoeksmaatregelen toepassen in onder meer het geval van personen die in goederen handelen wanneer zij occasionele transacties in contanten ten bedrage van 10 000 EUR of meer verrichten, ongeacht of de transactie in één verrichting plaatsvindt dan wel in verscheidene verrichtingen waartussen een verband lijkt te bestaan.

67 Zie verordening (EU) 2018/1672 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2018 betreffende de controle van liquide middelen die de Unie binnenkomen of verlaten en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1889/2005 (PB 2018, L 284, blz. 6).

68 Een lijst van dergelijke regelgeving van kracht in de verschillende lidstaten (bijgewerkt tot 2016) is te vinden in het document van de Bundestag over de discussie over de beperking van betalingen in contanten (Diskussion über die Begrenzung von Bargeldzahlungen; WD 4 – 3000 – 043/16, blz. 8 en 9).

123. Deze overweging doet niet meer dan nota nemen van het feit dat het mogelijk is dat regelingen die die lidstaten vaststellen in de uitoefening van hun soevereine bevoegdheden – bijvoorbeeld op het gebied van het civiele recht met betrekking tot de nakoming van verbintenissen, of op het gebied van de organisatie van de eigen overheidsdiensten, of op het gebied van het belastingrecht of de bestrijding van criminaliteit – die niet zijn afgestaan aan de Unie, raakvlakken hebben met het begrip hoedanigheid van wettig betaalmiddel van de bankbiljetten of munten en dit begrip aldus kunnen doorkruisen. Als gekwalificeerde aanwijzing voor de uitlegging van het begrip hoedanigheid van wettig betaalmiddel erkent de overweging dat de lidstaten weliswaar het begrip hoedanigheid van wettig betaalmiddel niet kunnen definiëren, maar dat door hen vastgestelde regelingen – in de uitoefening van hun bevoegdheden en onder de voorwaarden en binnen de grenzen die in het volgende deel nader zullen worden besproken – waardoor het gebruik van contant geld als betaalmiddel wordt beperkt, niet onverenigbaar zijn met het Unierechtelijke begrip hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten.

124. Kortom, uit het voorgaande volgt dat het begrip hoedanigheid van wettig betaalmiddel van de bankbiljetten en munten naar huidig Unierecht aldus moet worden opgevat dat het een beginselverplichting voor de schuldeiser van een betalingsverplichting meebrengt om bankbiljetten en munten te aanvaarden, tenzij de overeenkomstsluitende partijen in de uitoefening van hun privaatrechtelijke autonomie andere betaalmiddelen zijn overeengekomen of dat een voorschrift van de Unie of van een lidstaat in de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden, dat wegens het doel en de inhoud ervan geen regeling van de hoedanigheid van wettig betaalmiddel vormt, betaling met bankbiljetten om redenen van algemeen belang beperkt.

125. Het begrip hoedanigheid van wettig betaalmiddel impliceert dus dat eurobankbiljetten en euromunten de standaardbetaalmiddelen zijn[69]: zij moeten worden aanvaard als de partijen niet anders zijn overeengekomen of als er geen voorschriften zijn waardoor het gebruik ervan als betaalmiddel om redenen van algemeen belang wordt beperkt.

4. Voorwaarden en limieten voor de beperking van het gebruik van contant geld

126. Dan kom ik nu bij de vraag van de voorwaarden waaronder, en de limieten waarbinnen, de Unie en de lidstaten in de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden regelingen kunnen vaststellen waarbij het gebruik van contant geld als betaalmiddel wordt beperkt.

127. In de eerste plaats kan uit de punten 93 tot en met 95 supra worden afgeleid dat regelingen die de jure en de facto leiden tot een volledige afschaffing van de eurobankbiljetten of de toekenning van de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten uithollen, niet verenigbaar zijn met artikel 128, lid 1, derde volzin, VWEU.

128. In de tweede plaats moeten voorschriften die het gebruik van contant geld als betaalmiddel beperken, zoals in de tekst van overweging 19 van verordening nr. 974/98 uitdrukkelijk wordt erkend, om verenigbaar te zijn met het Unierechtelijke begrip hoedanigheid van wettig betaalmiddel van de bankbiljetten en munten, enerzijds zijn vastgesteld om redenen van algemeen belang (zoals ik duidelijk heb gemaakt, hoeven die niet per se samen te hangen met de openbare orde[70]) en kunnen zij anderzijds enkel worden vastgesteld op voorwaarde dat er andere rechtsgeldige middelen zijn om geldschulden te voldoen.

[69] Zoals de Duitse regering ter terechtzitting met recht heeft opgemerkt, vervult chartaal geld een *Auffangfunktion*.

[70] Zie voetnoot 64 supra.

129. In de derde plaats moeten voorschriften die zijn vastgesteld in de uitoefening van andere bevoegdheden dan die op het vlak van het monetair recht en waarbij om redenen van algemeen belang het gebruik van contant geld als betaalmiddel wordt beperkt, een beperking inhouden die evenredig is met het nagestreefde doel.

130. In dat verband herinner ik eraan dat het evenredigheidsbeginsel volgens vaste rechtspraak tot de algemene beginselen van Unierecht behoort. Het vereist dat maatregelen geschikt zijn om de met de betrokken regeling nagestreefde legitieme doelstellingen te bereiken en niet verder gaan dan daarvoor noodzakelijk is.[71] Wanneer er kan worden gekozen tussen meerdere passende maatregelen, moet derhalve de maatregel worden gekozen die het minst belastend is.

131. Als beginsel dat de autoriteiten beperkt in de uitoefening van hun bevoegdheden door een evenwicht te vereisen tussen de getroffen maatregelen en het nagestreefde doel raakt het evenredigheidsbeginsel zowel aan de inhoud en de vorm van het optreden van de Unie in de uitoefening van haar bevoegdheden, zoals uitdrukkelijk voortvloeit uit artikel 5, lid 4, VEU, als aan het optreden van de lidstaten in de uitoefening van hun eigen bevoegdheden wanneer dat raakvlakken heeft of interfereert met rechtssituaties die door het recht van de Unie worden geregeld.[72]

132. Een beperking van het gebruik van contant geld als betaalmiddel moet derhalve geschikt zijn om de doelstelling van algemeen belang van de regeling te verwezenlijken en niet verder gaan dan nodig is om deze doelstelling te verwezenlijken.

133. Daarnaast kent de Unie geen absoluut recht om in alle gevallen contant te betalen, zoals is gebleken uit het begrip hoedanigheid van wettig betaalmiddel dat ik heb afgebakend in het vorige deel. Zelfs al zou erkend worden dat uit het Unierecht een subjectief recht voor een schuldenaar voortvloeit om contant geld te gebruiken om bevrijdend te betalen – een stelling die overigens met name door de Bondsrepubliek Duitsland is betwist – dat is een subjectief recht dat zeker niet behoort tot de catalogus van fundamentele rechten die worden gewaarborgd door het primaire recht van de Unie, zoals de Commissie ter terechtzitting heeft opgemerkt.

134. De hoedanigheid van wettig betaalmiddel van contant geld kan verband houden met de uitoefening van enkele fundamentele rechten, maar dit verband is mijns inziens louter indirect. Het staat weliswaar buiten kijf dat contant geld kan worden gebruikt in de uitoefening van enkele

71 Zie bijvoorbeeld arresten van 8 april 2014, Digital Rights Ireland (C-293/12 en C-594/12, EU:C:2014:238, punt 46); 16 juni 2015, Gauweiler e.a. (C-62/14, EU:C:2015:400, punt 67 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 11 december 2018, Weiss e.a. (C-493/17, EU:C:2018:1000, punt 72).

72 Zoals volgt uit de rechtspraak van het Hof waarin de maatregelen worden getoetst die een lidstaat in de uitoefening van zijn bevoegdheden heeft vastgesteld, waarbij in het algemeen belang beperkingen worden gesteld aan een van de fundamentele vrijheden van de Verdragen. Zie bijvoorbeeld arresten van 18 juni 2020, Commissie/Hongarije (Transparantie van verenigingen) (C-78/18, EU:C:2020:476, punt 76), en 22 november 2018, Huijbrechts (C-679/17, EU:C:2018:940, punten 30 en 36). Zie over de toepassing van het evenredigheidsbeginsel bij staatsoptreden ook de conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak Di Maura (C-246/16, EU:C:2017:440, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

fundamentele rechten die een band hebben met het gebruik van geld, maar dat gebruik is niet in algemene zin noodzakelijk voor het genot van dergelijke fundamentele rechten; dat kan ook met behulp van andere vormen van geld of andere betaalmiddelen dan contant geld.[73]

135. De koppeling van contant geld en de uitoefening van fundamentele rechten wordt echter rechtstreeks in gevallen waarin het gebruik van contant geld fungeert als element van sociale insluiting. Het gebruik van een andere dan chartale vorm van geld (contanten) veronderstelt naar huidig recht namelijk dat de betaler een rekening bij een kredietinstelling of een vergelijkbare financiële instelling heeft waarmee betalingstransacties kunnen worden verricht.

136. Hoewel in richtlijn 2014/92[74] is erkend dat iedere legaal in de Unie verblijvende persoon het recht heeft in elk land van de Unie een basisbetaalrekening te openen – een rekening waarmee betalingstransacties als overmakingen en automatische afschrijvingen binnen de Europese Unie kunnen worden verricht – en hoewel deze richtlijn er uitdrukkelijk op ziet kwetsbare consumenten zonder bankrekening aan te moedigen om deel te nemen aan de retailbankingmarkt[75], blijkt uit recente gegevens dat het aantal personen dat nog geen toegang heeft tot financiële basisdiensten in de Europese Unie en in het eurogebied, wel een minderheid vormt maar niet marginaal is.[76]

137. Voor deze kwetsbare personen is contant geld inderdaad de enige vorm van geld waar zij toegang toe hebben en dus het enige middel om de fundamentele rechten uit te oefenen die gekoppeld zijn aan het gebruik van geld.

138. Maatregelen om het gebruik van chartaal geld als betaalmiddel te beperken moeten derhalve de functie van sociale insluiting daarvan voor dergelijke kwetsbare personen meewegen en moeten garanderen dat er daadwerkelijk andere rechtsgeldige middelen beschikbaar zijn om geldschulden te verevenen, zoals in overweging 19 van verordening nr. 974/98 wordt vermeld. Deze functie van sociale insluiting moet bovendien in aanmerking worden genomen bij de analyse van de evenredigheid van dergelijke maatregelen. Meer bepaald moeten er volgens mij maatregelen

[73] Bijvoorbeeld de waardeopslagfunctie, die meestal wordt gekoppeld aan het recht van eigendom, dat in het Unierecht is gewaarborgd door artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, wordt voornamelijk vervuld door de niet-chartale vorm van geld (zie gegevens in voetnoot 40 supra) en is niet noodzakelijkerwijs gekoppeld aan chartaal geld. Datzelfde geldt mijns inziens voor de uitoefening van wezenlijke fundamentele rechten zoals de vrijheid van beroep of de vrijheid van handelen in het algemeen. In dat verband is het waar dat de chartale vorm van geld, en niet de girale of elektronische, momenteel de enige centralebankvorm van geld is in de Unie en dus niet het risico meebrengt dat de rekeningbeherende instelling failliet gaat. Dat risico – dat met name vanwege de rigide regels die voor dergelijke instellingen gelden, kan worden gezien als marginaal – vormt geen beperking van de bruikbaarheid van andere vormen van geld of andere betaalmiddelen voor het genot van dergelijke fundamentele rechten, zoals overigens is aangetoond door het geavanceerde en steeds toenemende gebruik van niet-chartale vormen van geld bij het genot van de fundamentele rechten. Bovendien is ook het gebruik van contant geld als waardeopslag of als betaalmiddel met risico's verbonden (zoals diefstal of roof), vooral bij hoge bedragen. Met betrekking tot de eerbiediging van het privéleven kan het gebruik van contant geld wegens de anonimiteit ervan in sommige gevallen weliswaar een grotere bescherming bieden dan andere betaalmiddelen, maar dat recht schijnt niet aan de orde te zijn in een situatie als in de zaak voor de verwijzende rechter, waarin de overheidsdienst waaraan de omroepbijdrage moet worden gestort, al op de hoogte is van de gegevens van de personen die de bijdrage verschuldigd zijn.

[74] Richtlijn 2014/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 betreffende de vergelijkbaarheid van de in verband met betaalrekeningen aangerekende vergoedingen, het overstappen naar een andere betaalrekening en de toegang tot betaalrekeningen met basisfuncties (PB 2014, L 257, blz. 214). Zie inzonderheid artikel 2, punt 2, en artikel 16, en ook de overwegingen 9, 46 en 48 van die richtlijn.

[75] Zie inzonderheid overweging 46, artikel 18, lid 4, en artikel 20, lid 1, van richtlijn 2014/92.

[76] Uit een onderzoek uit 2017 van de ECB volgt dat 3,64 % van de huishoudens in het eurogebied geen toegang had tot bankdiensten/financiële diensten (in Duitsland 0,96 %; zie Ampudia, M., en Ehrmann, M., *Financial inclusion: what's it worth*? ECB Working Paper Series nr. 1990, januari 2017, met name tabel 1 (beschikbaar op https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1990.en.pdf). Uit een andere bron blijkt dat in 2016 circa 36,5 miljoen inwoners van de Europese Unie (van wie circa 850 000 in Duitsland) geen toegang had tot financiële diensten (*unbanked persons*). Zie https://www.wsbi-esbg.org/press/latest-news/Pages/Close-to-40-million-EU-citizens-outside-banking-mainstream.aspx

worden vastgesteld die geschikt zijn om te zorgen dat kwetsbare personen die geen toegang hebben tot financiële basisdiensten, zonder extra kosten hun verbintenissen kunnen nakomen, vooral als het gaat om publiekrechtelijke verbintenissen.

139. In die context is het bij wijze van preventieve maatregel aan de ECB om in het kader van haar recht om te worden geraadpleegd dat is neergelegd in artikel 127, lid 4, en artikel 282, lid 5, VWEU, en, voor nationale voorstellen van regelgeving, in besluit 98/415/EG van de Raad[77], te onderzoeken of maatregelen waarbij het gebruik van contant geld als betaalmiddel wordt beperkt (vastgesteld in de uitoefening van andere bevoegdheden dan die van de Unie op het vlak van monetair recht), verenigbaar zijn met de vereisten die voortvloeien uit het Unierechtelijke begrip hoedanigheid van wettig betaalmiddel zoals afgebakend in het vorige deel, en met de voorwaarden en limieten die ik in dit deel heb uiteengezet. Daarna is het eventueel aan de Commissie – de hoedster van de Verdragen – in het kader van de niet-nakomingsprocedure, aan de nationale rechters en aan het Hof om te garanderen dat dergelijke vereisten, voorwaarden en limieten in acht worden genomen.

E. Beantwoording van de prejudiciële vragen

140. De prejudiciële vragen van de verwijzende rechter moeten worden beantwoord in het licht van het rechtskader en de overwegingen die ik in de voorafgaande delen heb uiteengezet.

1. Eerste prejudiciële vraag

141. Met zijn eerste prejudiciële vraag vraagt de verwijzende rechter of de exclusieve bevoegdheid die de Europese Unie krachtens artikel 2, lid 1, VWEU juncto artikel 3, lid 1, onder c), VWEU heeft op het gebied van het monetair beleid voor de lidstaten die de euro als munt hebben, zich verzet tegen de vaststelling van een handeling door een van deze lidstaten die voorziet in een verplichting voor overheidsinstanties van de lidstaat om eurobankbiljetten te aanvaarden voor de nakoming van een van overheidswege opgelegde verplichting tot betaling van een geldsom.

142. Zoals opgemerkt in de punten 23 tot en met 25 van deze conclusie komt uit de verwijzingsbeslissing naar voren dat de verwijzende rechter de eerste prejudiciële vraag heeft gesteld in verband met § 14, lid 1, tweede volzin. BBankG. Deze rechter vraagt zich af of het mogelijk is dat deze bepaling van nationaal recht, voor zover kan worden gesteld dat zij de rechtsgevolgen van de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten regelt, niet in overeenstemming is met de toedeling krachtens artikel 3, lid 1, onder c), VWEU van exclusieve bevoegdheden op het vlak van monetair beleid aan de Unie.

143. In dat verband volgt uit de punten 57 tot en met 70 supra dat de exclusieve bevoegdheid van de Unie op het vlak van het monetair beleid in de zin van artikel 3, lid 1, onder c), VWEU – in het kader van de bevoegdheden die noodzakelijk zijn voor de totstandbrenging en de werking van de gemeenschappelijke munt – onder meer een regelgevende dimensie voor die gemeenschappelijke munt behelst die het bepalen en regelen van het statuut en de hoedanigheid van wettig betaalmiddel ervan omvat. Zoals opgemerkt in de punten 90 en 122 volgt daaruit dat de lidstaten van het eurogebied overeenkomstig de beginselen voor de verdeling van de bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten die ik in de punten 38 tot en met 44 heb uiteengezet, op dat vlak over geen

[77] Zie in het algemeen over de verplichting om de ECB te raadplegen de punten 131 e.v. van de conclusie van advocaat-generaal Jacobs in de zaak Commissie/ECB (C-11/00, EU:C:2002:556).

enkele bevoegdheid beschikken en derhalve geen voorschriften kunnen vaststellen die wegens het doel en de inhoud ervan een regeling van de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van de euro, en meer in het bijzonder de eurobankbiljetten vormen.

144. Het staat in concreto aan de verwijzende rechter, die als enige bevoegd is om de precieze draagwijdte van de nationale regeling te bepalen, om vast te stellen of § 14, lid 1, tweede volzin, BBankG een voorschrift is dat wegens het doel en de inhoud ervan een regeling van de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten vormt.

145. De volgende overwegingen zijn daarbij volgens mij relevant.

146. Overeenkomstig § 14, lid 1, tweede volzin, BBankG zijn in euro luidende bankbiljetten het enige betaalmiddel met de hoedanigheid van onbeperkt wettig betaalmiddel.

147. Er moet dus worden vastgesteld dat de tekst van deze bepaling niet louter letterlijk de tekst van artikel 128, lid 1, derde volzin, VWEU herhaalt, maar daarvan afwijkt.

148. Om te beginnen volgt de kwalificatie van de hoedanigheid van wettig betaalmiddel als „onbeperkt" geenszins uit de bepaling van Unierecht.

149. Daarnaast bepaalt de bepaling van Unierecht dat eurobankbiljetten de enige *bankbiljetten* zijn die de hoedanigheid van wettig betaalmiddel hebben („[Euro-]Banknoten sind die einzige Banknoten, die in der Union als gesetzliches Zahlungsmittel gelten") maar de nationale bepaling drukt de idee uit dat de in euro luidende bankbiljetten het enige instrument zijn – het enige betaalmiddel[78] – waarvan de hoedanigheid van wettig betaalmiddel onbeperkt is („Auf Euro lautende Banknoten sind das einzige unbeschränkte gesetzliche Zahlungsmittel"). Uit die verschillen in de formulering van de bepalingen spreekt een verschillend doel. Zoals opgemerkt in de punten 92 e.v. supra strekt de Uniebepaling er in wezen toe garanties te bieden, in wezen door het monopolie van de ECB en de nationale centrale banken te waarborgen om bankbiljetten uit te geven die de hoedanigheid van wettig betaalmiddel hebben. De nationale bepaling daarentegen lijkt er met name toe te strekken te garanderen dat de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten onbeperkt is.

150. Dat komt overigens expliciet naar voren uit de voorbereidende werkzaamheden van de nationale bepaling, waaruit volgt dat de verwijzing naar de „onbeperkte" aard van de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten is gehandhaafd om de draagwijdte van de Unieregeling aan te vullen.[79]

151. De specifieke institutionele context van het ESCB waarin deze bepaling is opgenomen, is in het Unierecht een oorspronkelijke juridische constructie die nationale instellingen (de nationale centrale banken) en een instelling van de Unie (ECB) nauw laat samenwerken en waarbinnen de verhouding tussen de rechtsorde van de Unie en de nationale rechtsorden anders en minder uitgesproken is.[80] De Commissie en de ECB stellen dat deze context wellicht kan rechtvaardigen

[78] Zie over de terminologische verschillen tussen de Italiaanse (en de Franse) taalversie enerzijds en de Duitse taalversie anderzijds voetnoot 6 supra.

[79] Uit de toelichting bij het voorstel van wet over de wijziging van de regeling op monetair vlak naar aanleiding van de invoering van de chartale euro (Entwurf eines Gesetzes über die Änderung währungsrechtlicher Vorschriften infolge der Einführung des Euro-Bargeldes (Drittes Euro-Einführungsgesetz – Drittes EuroEG); Deutscher Bundestag, Drucksache 14/673) volgt dat de verwijzing naar de „onbeperkte" aard van de hoedanigheid van wettig betaalmiddel gehandhaafd is omwille van de rechtszekerheid, omdat een uitdrukkelijke regeling in het gemeenschapsrecht ontbrak (zie blz. 15, „Zu Artikel 3", derde alinea).

[80] Arrest van 26 februari 2019, Rimšēvičs en ECB/Letland (C-202/18 en C-238/18, EU:C:2019:139, punt 69).

dat bepalingen van Unierecht met het oog op de rechtszekerheid exact worden gereproduceerd in bepalingen van nationaal recht. Zij erkennen dat dat een uitzondering is op het beginsel uit de rechtspraak dat de reproductie in het nationale recht van een regel van Unierecht die rechtstreeks van toepassing is in de rechtsorde van de lidstaten in strijd is met de Verdragen, omdat het misverstanden kan wekken omtrent de rechtsaard van de toe te passen voorschriften en omtrent het moment van inwerkingtreding ervan. [81] Het moge duidelijk zijn dat een dergelijke exacte reproductie hoe dan ook geen twijfels of misverstanden zou mogen wekken over de bron van de bepalingen. [82]

152. Ook als wordt erkend dat zulks in de bijzondere context van het ESCB toelaatbaar is, lijkt de litigieuze nationale bepaling in dit geval, gelet op de gegevens in de punten 147 tot en met 150 supra, onder voorbehoud van de definitieve analyse door de verwijzende rechter, niet een loutere exacte reproductie van bepalingen van Unierecht, maar een bepaling met een andere betekenis en eigen doelstelling, namelijk aanvulling van het begrip van Unierecht hoedanigheid van wettig betaalmiddel van de bankbiljetten. [83]

153. Als de verwijzende rechter mocht vaststellen dat dat het geval is, moet worden aangenomen dat § 14, lid 1, tweede volzin, BBankG een bepaling is die wegens het doel en de inhoud ervan een regeling van de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten vormt en derhalve treedt in de exclusieve bevoegdheid van de Unie op het vlak van het monetair beleid, zodat hij buiten toepassing moet worden gelaten.

154. Ik moet nog zeggen dat ik het standpunt van de Commissie onderschrijf dat de exclusieve bevoegdheid van de Unie op het vlak van het monetair beleid er niet aan in de weg staat dat een lidstaat in de uitoefening van zijn specifieke bevoegdheid om de werking van de eigen overheid te regelen, een nationaal voorschrift kan vaststellen dat wegens het doel en de inhoud ervan geen regeling van de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten vormt, maar een regeling van de organisatie van de overheid, waarin is voorzien in een verplichting voor die overheid om betaling in contanten door burgers te aanvaarden.

155. Gelet op een en ander meen ik dat op de eerste prejudiciële vraag van de verwijzende rechter moet worden geantwoord dat artikel 3, lid 1, onder c), VWEU, gelezen in het licht van artikel 2, leden 1 en 6, en artikel 128, lid 1, VWEU, aldus moet worden uitgelegd dat de exclusieve bevoegdheid op het vlak van het monetair beleid die aan de Unie is toebedeeld, in het kader van de noodzakelijke bevoegdheden voor de totstandbrenging en de werking van de gemeenschappelijke munt, onder meer een regelgevende dimensie voor de gemeenschappelijke munt omvat, die het bepalen en regelen van de status en de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van de euro en met name van de eurobankbiljetten en de euromunten behelst. Daaruit volgt dat een bepaling van nationaal recht die is vastgesteld door een lidstaat die de euro als munt heeft, waarbij wegens het doel en de inhoud ervan de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten wordt geregeld, niet in overeenstemming is met het recht van de Unie en derhalve buiten toepassing moet worden gelaten. De exclusieve bevoegdheid van

[81] Zie dienaangaande arresten van 7 februari 1973, Commissie/Italië (39/72, EU:C:1973:13, punten 16 en 17), en 10 oktober 1973, Variola (34/73, EU:C:1973:101, punten 9-11).

[82] Uit de inlichtingen die de Commissie heeft verstrekt, volgt dat de instellingen in het verleden in de bijzondere context van het ESCB hebben aanvaard dat enkele bepalingen van Unierecht werden overgenomen in de statuten van de nationale centrale banken. Zie daarvoor het convergentieverslag van de ECB van mei 2018, blz. 19 (https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/ecb.cr201805.nl.pdf).

[83] In dat verband moet ook worden opgemerkt, met de Commissie, dat de ECB in het kader van haar recht van voorafgaande raadpleging (zie punt 139 supra) al meermaals het BBankG heeft onderzocht maar nooit een standpunt heeft ingenomen over de hoedanigheid van wettig betaalmiddel (zie adviezen CON/99/10 van 3 september 1999; CON/2011/92 van 11 november 2011 en, eerder, het advies van het Europees Monetair Instituut CON/97/10 van 30 mei 1997).

de Unie op het vlak van het monetair beleid staat er niet aan in de weg dat een lidstaat in de uitoefening van zijn specifieke bevoegdheid om de werking van de eigen overheid te regelen, een bepaling van nationaal recht kan vaststellen die wegens het doel en de inhoud ervan geen regeling van de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten vormt, maar een regeling van de organisatie en de werking van de overheid waarin is voorzien in een verplichting voor die overheid om betaling in contanten door burgers te aanvaarden.

2. Tweede vraag

156. Met zijn tweede prejudiciële vraag vraagt de verwijzende rechter of de hoedanigheid van de in euro luidende bankbiljetten als wettig betaalmiddel zoals neergelegd in artikel 128, lid 1, derde volzin, VWEU, artikel 16, eerste alinea, derde volzin, van de Statuten van het ESCB en van de ECB, alsmede artikel 10, tweede volzin, van verordening nr. 974/98 een verbod behelst voor overheidsdiensten van een lidstaat om de nakoming van een van overheidswege opgelegde verplichting tot betaling van een geldsom met dergelijke bankbiljetten te weigeren, of dat het Unierecht ruimte laat voor regelingen die voor bepaalde van overheidswege opgelegde betalingsverplichtingen een betaling met eurobankbiljetten uitsluiten.

157. Zoals ik in de punten 26 en 27 supra heb opgemerkt, volgt uit de verwijzingsbeslissing dat de verwijzende rechter de tweede vraag heeft gesteld in verband met § 10, lid 2, van de Satzung des Hessischen Rundfunks über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge. Deze rechter vraagt zich namelijk af of een dergelijke bepaling, op grond waarvan de omroepbijdrage die aan de Hessische Rundfunk verschuldigd is uitsluitend kan worden betaald door middel van automatische incasso of een eenmalige of periodieke overschrijving, en betaling in contanten dus uitgesloten is, in overeenstemming is met het Unierechtelijke begrip hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten.

158. In dat verband merk ik op dat uit de punten 99 tot en 125 supra kan worden afgeleid dat het begrip hoedanigheid van wettig betaalmiddel (een begrip van monetair recht dat eigen is aan het recht van de Unie, waarvan de definitie binnen de exclusieve bevoegdheid van de Unie op het vlak van het monetair beleid valt) naar huidig Unierecht aldus moet worden opgevat dat het een beginselverplichting voor de schuldeiser van een betalingsverplichting meebrengt om eurobankbiljetten te aanvaarden, tenzij de overeenkomstsluitende partijen in de uitoefening van hun privaatrechtelijke autonomie andere betaalmiddelen zijn overeengekomen of dat een voorschrift van de Unie of van een lidstaat in de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden, dat wegens het doel en de inhoud ervan geen regeling van de hoedanigheid van wettig betaalmiddel vormt, betaling met eurobankbiljetten om redenen van algemeen belang beperkt.

159. Uit de punten 127 tot en met 138 volgt bovendien dat dergelijke beperkingen verenigbaar zijn met de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten op voorwaarde dat zij er niet de jure of de facto toe kunnen leiden dat de eurobankbiljetten volledig worden afgeschaft, dat zij worden vastgesteld omwille van redenen van algemeen belang en dit enkel op voorwaarde dat er andere rechtsgeldige middelen bestaan om geldschulden te voldoen. Daarnaast moeten zij evenredig zijn en dus geschikt om de door de regeling nagestreefde doelstelling van algemeen belang te verwezenlijken en niet verder gaan dan nodig is om deze doelstelling te verwezenlijken.

160. Het staat aan de verwijzende rechter, die over alle gegevens feitelijk en rechtens beschikt om dat te onderzoeken, om op basis van de eventuele aanwijzingen van het Hof te bepalen of een nationale bepaling waarbij beperkingen zijn gesteld aan betalingen in bankbiljetten, verenigbaar is met het recht van de Unie en met de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten.

161. Wat betreft § 10, lid 2, van de Satzung des Hessischen Rundfunks über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge zijn mijns inziens de volgende overwegingen relevant.

162. In de eerste plaats volgt noch uit de verwijzingsbeslissing noch uit enig ander gegeven in het dossier dat deze bepaling tot doel heeft de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten te regelen en dus treedt in de exclusieve bevoegdheid van de Unie op het vlak van het monetair beleid. Voor zover deze bepaling ziet op de wijze waarop de omroepbijdrage kan worden betaald, is zij eerder van fiscale of „parafiscale" aard.

163. In de tweede plaats behelst deze bepaling weliswaar de absolute onmogelijkheid om de omroepbijdrage voor de betrokken regionale omroep met contant geld te betalen, maar zij brengt niet kennelijk mee dat de eurobankbiljetten volledig worden afgeschaft en voorziet uitdrukkelijk in andere rechtsgeldige middelen om de betrokken verplichting tot het betalen van een geldsom na te komen.

164. In de derde plaats volgt uit de verwijzingsbeslissing niet uitdrukkelijk wat het doel is van de maatregel ter beperking van betaling met bankbiljetten die is vervat in § 10, lid 2, van de Satzung des Hessischen Rundfunks über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge. De verwijzingsbeslissing noemt enkel de inning van de omroepbijdrage in het kader van „massaprocedures", waarbij de betalingswijzen zijn gekozen op basis van efficiëntievereisten van de overheidsdienst, die ook door de Duitse regering ter terechtzitting zijn genoemd. In het nationale procesdossier en in de opmerkingen van de deelnemers aan de procedure bij het Hof zijn ook redenen genoemd die samenhangen met de doeltreffendheid van de inning van belastingschulden en met de bestrijding van criminaliteit.

165. Volgens mij kunnen deze doelstellingen alle worden gekwalificeerd als redenen van algemeen belang, waardoor beperkingen op het gebruik van contant geld kunnen worden gerechtvaardigd.

166. In de vierde plaats merk ik met betrekking tot de evenredigheid van de maatregel op dat eurobankbiljetten daarin ogenschijnlijk absoluut en zonder uitzonderingen worden uitgesloten als middel om de omroepbijdrage te betalen. Uit het dossier blijkt niet dat de functie van sociale insluiting van contant geld voor de in de punten 136 tot en met 138 genoemde kwetsbare personen in aanmerking is genomen.[84]

167. Gelet op een en ander meen ik dat op de tweede prejudiciële vraag van de verwijzende rechter moet worden geantwoord dat het begrip hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten in 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, artikel 10, tweede volzin, van verordening (EG) nr. 974/98 van de Raad van 3 mei 1998 over de invoering van de euro, aldus moet worden opgevat dat het een

[84] De verzoekers in de hoofdgedingen behoren vermoedelijk niet tot die categorie, hetgeen de verwijzende rechter echter dient na te gaan. Niets in het dossier wijst erop dat zij hebben aangevoerd dat zij niet in staat zijn de omroepbijdrage te betalen omdat zij geen toegang hebben tot financiële basisdiensten.

beginselverplichting voor de schuldeiser van een betalingsverplichting meebrengt om eurobankbiljetten te aanvaarden, tenzij de overeenkomstsluitende partijen in de uitoefening van hun privaatrechtelijke autonomie andere betaalmiddelen zijn overeengekomen of betaling met eurobankbiljetten wordt beperkt door een voorschrift van de Unie of van een lidstaat in de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden, dat wegens het doel en de inhoud ervan geen regeling van de hoedanigheid van wettig betaalmiddel vormt. Dergelijke beperkingen zijn enkel verenigbaar met het begrip hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten indien zij er niet de jure of de facto toe leiden dat eurobankbiljetten volledig worden afgeschaft, zij worden vastgesteld omwille van redenen van algemeen belang en er andere rechtsgeldige middelen bestaan om geldschulden te voldoen. Zij moeten voorts geschikt zijn om de nagestreefde doelstelling van algemeen belang te verwezenlijken en mogen niet verder gaan dan nodig is om deze doelstelling te verwezenlijken.

3. Derde vraag

168. Met zijn derde prejudiciële vraag vraagt de verwijzende rechter (ingeval de eerste vraag bevestigend en de tweede vraag ontkennend wordt beantwoord) of een op het gebied van de exclusieve bevoegdheid van de Unie voor het monetair beleid vastgestelde handeling van een lidstaat die de euro als munt heeft, kan worden toegepast voor zover en zolang de Unie geen gebruik heeft gemaakt van haar eigen bevoegdheid.

169. Gelet op de antwoorden die ik heb gegeven op de eerste en de tweede prejudiciële vraag meen ik dat het niet nodig is om deze vraag te beantwoorden.

170. Hoe dan ook blijkt uit de punten 38 tot en met 44 supra dat de lidstaten op een gebied waarop de Unie bij uitsluiting bevoegd is, ongeacht of de Unie haar bevoegdheid heeft uitgeoefend, geen enkel prerogatief hebben en dat elk regelgevend optreden van de lidstaten op dat gebied derhalve a priori in strijd is met de Verdragen.

IV. Conclusie

171. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van het Bundesverwaltungsgericht te beantwoorden als volgt:

„1) Artikel 3, lid 1, onder c), VWEU, gelezen in het licht van artikel 2, leden 1 en 6, en artikel 128, lid 1, VWEU, moet aldus worden uitgelegd dat de exclusieve bevoegdheid op het vlak van het monetair beleid die aan de Unie is toebedeeld, in het kader van de noodzakelijke bevoegdheden voor de totstandbrenging en de werking van de gemeenschappelijke munt, onder meer een regelgevende dimensie voor de gemeenschappelijke munt omvat, die het bepalen en regelen van de status en de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van de euro en met name van de eurobankbiljetten en de euromunten behelst. Daaruit volgt dat een bepaling van nationaal recht die is vastgesteld door een lidstaat die de euro als munt heeft, waarbij wegens het doel en de inhoud ervan de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten wordt geregeld, niet in overeenstemming is met het recht van de Unie en derhalve buiten toepassing moet worden gelaten.

De exclusieve bevoegdheid van de Unie op het vlak van het monetair beleid staat er niet aan in de weg dat een lidstaat in de uitoefening van zijn specifieke bevoegdheid om de werking van de eigen overheid te regelen, een bepaling van nationaal recht kan vaststellen die wegens het doel en de inhoud ervan geen regeling van de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten vormt, maar een regeling van de organisatie en de werking van de overheid waarin is voorzien in een verplichting voor die overheid om betaling in contanten door burgers te aanvaarden.

2) Het begrip hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten in 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, moet aldus worden opgevat dat het een beginselverplichting voor de schuldeiser van een betalingsverplichting meebrengt om eurobankbiljetten te aanvaarden, tenzij de overeenkomstsluitende partijen in de uitoefening van hun privaatrechtelijke autonomie andere betaalmiddelen zijn overeengekomen of betaling met eurobankbiljetten wordt beperkt door een voorschrift van de Unie of van een lidstaat in de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden, dat wegens het doel en de inhoud ervan geen regeling van de hoedanigheid van wettig betaalmiddel vormt. Dergelijke beperkingen zijn enkel verenigbaar met het begrip hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten indien zij er niet de jure of de facto toe leiden dat eurobankbiljetten volledig worden afgeschaft, zij worden vastgesteld omwille van redenen van algemeen belang en er andere rechtsgeldige middelen bestaan om geldschulden te voldoen. Zij moeten voorts geschikt zijn om de nagestreefde doelstelling van algemeen belang te verwezenlijken en mogen niet verder gaan dan nodig is om deze doelstelling te verwezenlijken.”