



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

26 януари 2021 година *

„Преюдициално запитване — Икономическа и парична политика — Член 2, параграф 1 и член 3, параграф 1, буква в) ДФЕС — Парична политика — Изключителна компетентност на Съюза — Член 128, параграф 1 ДФЕС — Протокол (№ 4) за устава на Европейската система на централните банки и на Европейската централна банка — Член 16, първа алинея — Понятие за статут на законно платежно средство — Последници — Задължение за приемане на евробанкноти — Регламент (ЕО) Регламент № 974/98 — Възможност за държавите членки да предвидят ограничения на плащанията в евробанкноти и в евромонети — Условия — Регионална правна уредба, която изключва възможността за плащане в брой на такса за радио- и телевизионно разпространение на публичноправен регионален орган по радио- и телевизионно разпространение“

По съединени дела C-422/19 и C-423/19

с предмет преюдициални запитвания, отправени на основание член 267 ДФЕС от Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Германия) с актове от 27 март 2019 г., постъпили в Съда на 31 май 2019 г., в рамките на производства по дела

Johannes Dietrich (C-422/19),

Norbert Häring (C-423/19)

срещу

Hessischer Rundfunk,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: К. Lenaerts, председател, R. Silva de Lapuerta, заместник-председател, Ал. Арабаджиев, А. Prechal, М. Vilaras и N. Piçarra, председатели на състави, Т. von Danwitz, С. Toader, М. Safjan, D. Šváby, S. Rodin, С. Lycourgos, P.G. Xuereb (докладчик), L. S. Rossi и I. Jarukaitis, съдии,

генерален адвокат: G. Pitruzzella,

секретар: D. Dittert, началник-отдел,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 15 юни 2020 г.,

* Език на производството: немски.

като има предвид становищата, представени:

- за J. Dietrich и N. Häring, от C. A. Gebauer, Rechtsanwalt,
- за Hessischer Rundfunk, от H. Kube, преподавател по право,
- за германското правителство, от J. Möller и S. Eisenberg, в качеството на представители,
- за френското правителство, от E. de Moustier и A. Daly, в качеството на представители,
- за италианското правителство, от G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от P. Gentili, avvocato dello Stato,
- за Европейската комисия, от J. Vaquero Cruz и T. Maxian Rusche, в качеството на представители,
- за Европейската централна банка (ЕЦБ), от M. Rötting, F. Malfrère, C. Kroppenstedt и R. Aragón Plaza, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 29 септември 2020 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалните запитвания се отнасят до тълкуването на член 2, параграф 1 ДФЕС във връзка с член 3, параграф 1, буква в) ДФЕС, на член 128, параграф 1, трето изречение ДФЕС, на член 16, първа алинея от Протокол (№ 4) относно Устава на Европейската система на централните банки и на Европейската централна банка (ОВ С 202, 2016 г., стр. 230, наричан по-нататък „Протоколът за ЕСЦБ и ЕЦБ“) и на член 10 от Регламент (ЕО) № 974/98 на Съвета от 3 май 1998 година относно въвеждането на еврото (ОВ L 139, 1998 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 10, том 1, стр. 112).
- 2 Запитванията са отправени в рамките на два спора между г-н Johannes Dietrich (дело C-422/19) и г-н Norbert Häring (дело C-423/19) и Hessischer Rundfunk (орган по радио- и телевизионно разпространение на федерална провинция Хесен, Германия) по повод заплащането на дължимата на последния такса за радио- и телевизионно разпространение.

Правна уредба

Правото на Съюза

Протоколът за ЕСЦБ и ЕЦБ

- 3 Член 16, първа алинея от Протокола за ЕСЦБ и ЕЦБ гласи следното:

„В съответствие с член 128, параграф 1 от Договора [за функционирането на ЕС] Управителният съвет има изключителното право да разрешава емитирането на евробанкноти в Съюза. [Европейската централна банка (ЕЦБ)] и националните централни банки могат да емитират такива банкноти. Единствено банкнотите, емитирани от ЕЦБ и от националните централни банки, имат статут на законно платежно средство в Съюз“.

Регламент № 974/98

- 4 Съображение 19 от Регламент № 974/98 гласи:

„Като има предвид, че банкнотите и монетите, които са деноминирани в националните парични единици, губят статута си на законно платежно средство най-късно шест месеца след края на преходния период; като има предвид, че ограниченията за плащания в банкноти и монети, наложени от държавите членки по обществени съображения, не са несъвместими със статута на законно платежно средство на евробанкнотите и монетите, при условие че други законни средства за изплащане на парични дългове са на разположение“.

- 5 Съгласно член 10 от този регламент:

„Считано от 1 януари 2002 г. ЕЦБ и централните банки на участващите държави членки пускат в обращение банкнотите, деноминирани в евро. Без това да засяга член 15, тези банкноти, деноминирани в евро, са единствените банкноти, които имат статут на законно платежно средство във всички тези държави членки“.

- 6 Съгласно член 11 от посочения регламент:

„Считано от 1 януари 2002 г. участващите държави членки емитират монети, деноминирани в евро или в цент и съответстващи на деноминациите и техническите спецификации, които Съветът може да приеме в съответствие с второто изречение от член [128], параграф 2 [ДФЕС]. Без това да накърнява член 15, тези монети са единствените монети, които имат статут на законно платежно средство във всички тези държави членки. С изключение на емитиращите органи и на онези лица, специално посочени от националното законодателство на емитиращата държава членка, никоя страна не е задължена да приеме повече от 50 монети при едно-единствено плащане“.

Препоръка 2010/191/ЕС

7 Съображения 1—4 от Препоръка 2010/191/ЕС на Комисията от 22 март 2010 година относно обхвата и действието на евробанкнотите и евромонетите като законно платежно средство (ОВ L 83, 2010 г., стр. 70) гласят следното:

- „(1) Статутът на евробанкнотите като законно платежно средство е постановен в член 128 [ДФЕС], в глава „Парична политика“. Съгласно член 3, параграф 1, буква в) от [ДФЕС] Съюзът разполага с изключителна компетентност в областта на паричната политика на държавите членки, чиято парична единица е еврото („участващите държави членки“).
- (2) В съответствие с член 11 от Регламент [№° 974/98] евромонетите са единствените монети, които имат статут на законно платежно средство в участващите държави членки.
- (3) В момента се наблюдава известно колебание в еврозоната по отношение на обхвата на действие на законните платежни средства и съответните последици.
- (4) Настоящата препоръка се основава на най-важните заключения от доклада, изготвен от работната група, съставена от представители на министерствата на финансите и на националните централни банки от еврозоната“.

8 Точки 1—4 от тази препоръка предвиждат:

„1. Общо определение на законно платежно средство

При наличие на задължение за плащане статутът на законно платежно средство на евробанкнотите и евромонетите предполага:

а) Задължително приемане:

Кредиторът по задължението за плащане не може да откаже плащане в евробанкноти и евромонети, освен ако страните не са договорили помежду си друг начин на плащане.

б) Приемане по пълен номинал:

Паричната стойност на евробанкнотите и евромонетите се равнява на размера, посочен върху тях.

в) Право на освобождаване от задължение за плащане:

Всеки длъжник може да се освободи от задължението за плащане, като заплати на кредитора с евробанкноти и евромонети.

2. Приемане на плащания в евробанкноти и евромонети при разплащания на дребно

Приемането на евробанкнотите и евромонетите като платежно средство при разплащанията на дребно следва да се приема за правило. Отказ от прилагането на това правило е възможен единствено по причини, отговарящи на „принципа за добросъвестност“ (например ако продавачът на дребно не разполага с ресто).

3. Приемане на банкноти с висок номинал при разплащания на дребно

Банкнотите с висок номинал следва да се приемат като платежно средство при разплащанията на дребно. Отказ от прилагането на това правило е възможен единствено по причини, отговарящи на „принципа за добросъвестност“ (например номиналната стойност на банкнотата, с която се заплаща, е несъразмерна с дължимата на кредитора сума).

4. Отсъствие на допълнителни такси при използването на евробанкноти и евромонети

При плащания с евробанкноти и евромонети не следва да се налагат никакви допълнителни такси“.

Германското право

- 9 Член 14, параграф 1 от Gesetz über die Deutsche Bundesbank (Закон за Германската федерална банка), в неговата редакция, публикувана на 22 октомври 1992 г. (BGBl. 1992 I, стр. 1782), изменен със Закон от 4 юли 2013 г. (BGBl. 2013 I, 1981) (наричан по-нататък „наричан по-нататък „BBankG“), гласи:

„Без да се засягат разпоредбите на член 128, параграф 1 ДФЕС, Deutsche Bundesbank [Германската централна банка] има изключителното право да емитира банкноти в рамките на приложното поле на настоящия закон. Деноминиранияте в евро банкноти са единственото неограничено законно платежно средство. [...]“.

- 10 Член 2, параграф 1 от Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (Държавен договор за таксата за радио- и телевизионно разпространение) от 15—21 декември 2010 г., в редакцията му съгласно Fünfzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag (Петнадесети държавен договор за изменение относно радио- и телевизионно разпространение), ратифициран от федерална провинция Хесен (Германия) със Закон от 23 август 2011 г. (GVBl. I 2011, стр. 382, наричан по-нататък „RBStV“) има следното съдържание:

„В частния сектор, за всяко жилище се събира такса за радио- и телевизионно разпространение, която се дължи от лицето — държател на жилището (длъжник на таксата)“.

- 11 Член 7, алинея 3 от RBStV уточнява:

„Таксата за радио- и телевизионно разпространение се дължи всеки месец. Тя трябва да бъде платена в средата на период от три месеца, съответно за период от три месеца“.

- 12 Член 9, параграф 2 от RBStV предвижда следното:

„Компетентният Landesrundfunkanstalt [регионален орган по радио- и телевизионно разпространение] определя с правилник [„Satzung“] процесуалния ред и условия

[...]

2. относно плащането на таксата за радио- и телевизионно разпространение, относно освобождаването от нея или намаляването на размера ѝ.

[...]“.

- 13 Член 10 от RBStV гласи:

„[...]“

(2) Таксата за радио- и телевизионно разпространение се плаща на компетентния регионален орган по радио- и телевизионно разпространение в качеството ѝ на носимо задължение [...]

[...]

(5) Сумата, отговаряща на неплатените такси за радио- и телевизионно разпространение, се определя от компетентния орган по радио- и телевизионно разпространение. [...]“.

- 14 Член 10, параграф 2 от *Satzung des Hessischen Rundfunks über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge* (Правилник на обществения орган по радио- и телевизионно разпространение, Хесен) за реда за заплащане на таксите за радио- и телевизионно разпространение, наричан по-нататък „Правилник за таксите“), приет на основание член 9, параграф 2 от *RBStV*, гласи:

„Длъжникът на таксата за радио- и телевизионно разпространение не може да плаща тази такса в брой, а само по следните начини на плащане:

1. директен дебит *SEPA*;
2. обикновен банков превод;
3. постоянно платежно нареждане“.

Споровете в главните производства и преюдициалните въпроси

- 15 Г-н *Dietrich* и г-н *Häring*, които разполагат с жилища в района на действие на публичноправния орган по радио- и телевизионно разпространение на федерална провинция Хесен, са предложили на последния да заплатят в брой таксата за радио- и телевизионно разпространение, дължима на основание член 2, параграф 1 от *RBStV* съответно за второто тримесечие на 2015 г. и за първото тримесечие на 2016 г.
- 16 Публичноправният орган по радио- и телевизионно разпространение на федерална провинция Хесен отхвърля това предложение с мотива, че съгласно член 10, параграф 2 от Правилника за таксите посочената такса не може да бъде платена в брой, а чрез директен дебит, обикновен банков превод или постоянно платежно нареждане, и им изпраща известия за плащане, в които се посочват просрочените такси за радио- и телевизионно разпространение, както и санкции за забава.
- 17 Жалбоподателите в главното производство подават жалби за отмяна на тези известия за плащане. С решения от 31 октомври 2016 г. *Verwaltungsgericht Frankfurt am Main* (Административен съд Франкфурт на Майн, Германия) отхвърля жалбите им. С решения от 13 февруари 2018 г. *Hessischer Verwaltungsgerichtshof* (Върховен административен съд на федерална провинция Хесен, Германия) отхвърля подадените от тях жалби срещу тези съдебни решения.
- 18 Жалбоподателите в главното производство подават пред запитващата юрисдикция *Bundesverwaltungsgericht* (Федерален административен съд, Германия) ревизионни жалби срещу тези съдебни решения. В рамките на своите жалби те поддържат, че както член 14, параграф 1, второ изречение от *VBankG*, така и член 128, параграф 1, трето изречение *ДФЕС* предвиждат безусловно и неограничено задължение за приемане на евробанкнотите като средство за погасяване на парични задължения. Според жалбоподателите в главното производство това задължение можело да се ограничи само с договор между страните или на основание на

разрешение, предвидено във федералното право или в правото на Съюза. За сметка на това нито една причина от практическо естество, каквато в настоящия случай е големият брой длъжници на таксата, не обосновавала неспазването на това задължение.

- 19 За начало запитващата юрисдикция подчертава, че ревизионните жалби би трябвало да бъдат уважени с оглед на вътрешното право. В това отношение тя уточнява, че изключването на възможността за плащане в евробанкноти на таксата за радио- и телевизионно разпространение, произтичащо от Правилника за таксите, нарушава разпоредба на федералното право от по-висок ранг, а именно член 14, параграф 1, второ изречение от VBankG. Съображения, свързани със структурата на тази разпоредба, и по-специално с нейното възникване, както и с духа и целта ѝ, всъщност подкрепяли тълкуването на посочената разпоредба в смисъл, че задължава публичните образувания да приемат евробанкнотите в рамките на изпълнението на наложени от публичните органи задължения за плащане. Германското федерално право не предвиждало изключение от това задължение в контекста на масови процедури за събиране на вземания като разглежданата в главното производство такса за радио- и телевизионно разпространение. Запитващата юрисдикция уточнява, че не разполага с данни, че възможността за плащане в брой на таксата за радио- и телевизионно разпространение би застрашила бюджетното разпределение на органите по радио- и телевизионно разпространение, предвидено в конституционното право.
- 20 В този контекст запитващата юрисдикция счита, че в рамките на главните производства се поставят три въпроса, по които е необходимо Съдът да се произнесе преюдициално.
- 21 На първо място, запитващата юрисдикция иска да установи дали член 14, параграф 1, второ изречение от VBankG е в съответствие с установената в член 3, параграф 1, буква в) ДФЕС изключителна компетентност на Съюза в областта на паричната политика на държавите членки, чиято парична единица е еврото, тъй като съгласно член 2, параграф 1 ДФЕС единствено Съюзът може да законодателства и да приема правно обвързващи актове в тази област.
- 22 В това отношение тя отбелязва, че Договорът за функционирането на ЕС не съдържа никакво определение на понятието „парична политика“, което произтича от практиката на Съда, и добавя, че не е в състояние да прецени дали изключителната компетентност на Съюза в областта на паричната политика се простира и по отношение на уредбата на правните последици, свързани със статута на евробанкнотите като законно платежно средство, по-специално с наложеното на публичноправните образувания задължение да приемат такива банкноти.
- 23 Запитващата юрисдикция отбелязва, че задължението на публичните образувания да приемат евробанкноти не засяга целта на паричната политика за поддържане на ценовата стабилност и няма пряка връзка със способите, изброени в първичното право за постигането на тази цел. По-специално компетентността, предоставена с член 128, параграф 1 ДФЕС на ЕЦБ и на националните централни банки, за емитиране на евробанкноти, не била ограничена или изменена посредством това задължение. Запитващата юрисдикция обаче счита, че практиката на Съда би могла да се тълкува в смисъл, че правната уредба, която се отнася до последиците от статута на евробанкнотите като законно платежно средство и съответно до функционирането на паричния оборот, попада в обхвата на паричната политика. Освен това не било изключено подобна правна уредба, в качеството ѝ на необходима мярка за целите на използването на еврото като единна парична единица, да може да се основава на член 133 ДФЕС и следователно да се счита за попадаща в приложното поле на изключителната компетентност на Съюза в съответствие с член 2, параграфи 1 и 6 ДФЕС.
- 24 На второ място, запитващата юрисдикция подчертава, че въпросът дали предвид изключителната компетентност на Съюза в областта на паричната политика на държавите членки, чиято парична единица е еврото, националният законодател има право да приеме

разпоредба като член 14, параграф 1, второ изречение от VBankG, не се поставя, ако по силата на правото на Съюза е забранено на публичните органи на държава членка да отказват да получат в евробанкноти изпълнение на задължения за плащане, наложени с властнически акт. В тази хипотеза член 10, параграф 2 от Правилника за таксите би бил в противоречие с правото на Съюза.

- 25 В това отношение запитващата юрисдикция припомня, че съгласно член 128, параграф 1, трето изречение ДФЕС, член 16, първа алинея, трето изречение от Протокола за ЕСЦБ и ЕЦБ и член 10, второ изречение от Регламент № 974/98 единствено евробанкнотите имат статут на законно платежно средство в Съюза. При все това задължението за приемане на евробанкноти не произтича по недвусмислен начин от понятието за статута на законно платежно средство на тези банкноти, което не било дефинирано нито в Договора за функционирането на ЕС, нито в Протокола за ЕСЦБ и ЕЦБ, нито в Регламент № 974/98. Съображение 19 от Регламента посочвал единствено че според законодателя на Съюза ограниченията за плащания в банкноти и монети не засягат сами по себе си статута на законно платежно средство на евробанкнотите и монетите.
- 26 Запитващата юрисдикция припомня също че точка 1 от Препоръка 2010/191, озаглавена „Общо определение на законно платежно средство“, предвижда, че статутът на законно платежно средство на евробанкнотите и евромонетите предполага по-специално тяхното „задължително приемане“ от кредитора по задължението за плащане, освен ако не са налице някои изключения. Запитващата юрисдикция подчертава обаче, че в съответствие с член 288, пета алинея ДФЕС препоръките на институциите нямат задължителен характер, поради което значението, което следва да се придаде на тази препоръка, било несигурно.
- 27 На трето място, запитващата юрисдикция счита, че отговорът на въпроса дали предвид изключителната компетентност на Съюза в областта на паричната политика на държавите членки, чиято парична единица е еврото, германският законодател е имал право да приеме член 14, параграф 1, второ изречение от VBankG, също не е необходим за разрешаването на споровете в главните производства, ако национално правило, предвиждащо задължение за приемане на евробанкнотите в рамките на изпълнението на задължения за плащане, наложени от публичните органи, може да бъде приложено, когато Съюзът не е упражнил изключителната си компетентност. Запитващата юрисдикция обаче счита, че съществуващата практика на Съда не ѝ позволява да определи дали случаят е такъв.
- 28 При тези обстоятелства Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
- „1) Допуска ли изключителната компетентност, която Съюзът има в областта на паричната политика съгласно член 2, параграф 1 във връзка с член 3, параграф 1, буква в) ДФЕС спрямо държавите членки, чиято парична единица е еврото, правен акт на една от тези държави членки, който предвижда задължение за субектите от публичния сектор на тази държава членка да приемат евробанкноти за целите на изпълнението на наложени с властнически акт парични задължения?
- 2) Включва ли статутът на деноминирания в евро банкноти като законно платежно средство, предвиден в член 128, параграф 1, трето изречение ДФЕС, в член 16, първа алинея, трето изречение от Протокола за [за ЕСЦБ и ЕЦБ] и в член 10, второ изречение от Регламент [№ 974/98], забрана за субектите от публичния сектор на държавата членка да отказват да приемат такива банкноти за целите на изпълнението на наложени с властнически акт парични задължения, или правото на Съюза оставя място за правила, които изключват възможността за плащане в евробанкноти при определени наложени с властнически акт парични задължения?

- 3) При утвърдителен отговор на първия въпрос и отрицателен отговор на втория въпрос: когато държава членка, чиято парична единица е еврото, е приела правен акт в областта на паричната политика, в която Съюзът има изключителна компетентност, може ли този акт да се прилага, доколкото и докато Съюзът не е упражнил своята компетентност?“.

По преюдициалните въпроси

По първия и третия въпрос

- 29 С първия и третия си въпрос, на които следва да се отговори заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 2, параграф 1 ДФЕС, разглеждан във връзка с член 3, параграф 1, буква в) ДФЕС, трябва да се тълкува в смисъл, че независимо дали Съюзът е упражнил изключителната си компетентност в областта на паричната политика спрямо държавите членки, чиято парична единица е еврото, този член не допуска правна уредба на държава членка, която задължава публичноправните образувания да приемат евробанкноти в рамките на изпълнението на наложени с властнически акт задължения за плащане.
- 30 Като начало следва да се отбележи, че в писмените си становища Европейската комисия, публичноправният орган по радио- и телевизионно разпространение на федерална провинция Хесен и ЕЦБ изразяват съмнения относно възприетото от запитващата юрисдикция тълкуване на член 14, параграф 1, второ изречение от VBankG, според което тази разпоредба задължава субектите от публичния сектор да приемат евробанкноти в рамките на изпълнението на наложени с властнически акт задължения за плащане. Всъщност това тълкуване се отдалечавало от текста на посочената разпоредба, в който се предвижда само че деноминиранията в евро банкноти са единственото неограничено законно платежно средство.
- 31 В това отношение следва да се припомни, че при тълкуването на разпоредбите на националния правен ред Съдът по принцип е длъжен да се придържа към квалификациите, дадени в акта за преюдициално запитване. Всъщност според постоянната съдебна практика Съдът не е компетентен да тълкува вътрешното право на държава членка (решение от 17 декември 2020 г., Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Екстрадиция към Украйна), C-398/19, EU:C:2020:1032, т. 62 и цитираната съдебна практика).
- 32 При тези условия на първия преюдициален въпрос следва да се отговори, като се изхожда от предпоставката, че член 14, параграф 1, второ изречение от VBankG задължава публичните образувания да приемат деноминиранията в евро банкноти в рамките на изпълнението на наложени с властнически акт задължения за плащане.
- 33 В това отношение следва да се припомни, че съгласно член 3, параграф 1, буква в) ДФЕС Съюзът разполага с изключителна компетентност в областта на паричната политика на държавите членки, чиято парична единица е еврото.
- 34 Следва също да се припомни, че Договорът за функционирането на ЕС не съдържа точно определение на понятието „парична политика“, но в разпоредбите му относно посочената политика са определени както нейните цели, така и средствата, с които разполага Европейската система на централните банки (ЕСЦБ), за да я прилага (решение от 11 декември 2018 г., Weiss и др., C-493/17, EU:C:2018:1000, т. 50 и цитираната съдебна практика).
- 35 В това отношение следва да се отбележи, че разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС относно паричната политика се съдържат в част трета, дял VIII, наречен „Икономическа и парична политика“.

- 36 Член 119 ДФЕС, който е въвеждащ за този дял, предвижда в параграф 1, че дейността на държавите членки и на Съюза включва, при условията, предвидени в Договорите, въвеждането на икономическа политика, която се основава на тясно координиране на икономическите политики на държавите членки, на вътрешния пазар и на определянето на общи цели, и се осъществява в съответствие с принципа за отворена пазарна икономика и свободна конкуренция. В параграф 2 от същия член се уточнява, че тази дейност включва единна парична единица, еврото, както и създаването и осъществяването на единна парична политика и политика на обменния курс, като основна цел и на двете е да поддържат ценова стабилност и, без да се накърнява тази цел, да подпомагат общите икономически политики в рамките на Съюза, в съответствие с принципа за отворена пазарна икономика, при свободна конкуренция.
- 37 Както посочва генералният адвокат в точка 59 от своето заключение, съгласно член 119, параграф 2 ДФЕС дейността на държавите членки и на Съюза включва три елемента: единна парична единица (еврото), създаването и осъществяването на единна парична политика и създаването и осъществяването на политика на обменния курс.
- 38 Следователно понятието „парична политика“ не се ограничава до оперативното ѝ осъществяване, което съгласно член 127, параграф 2, първо тире ДФЕС е една от основните задачи на ЕСЦБ, а има и нормативно измерение, целящо да гарантира статута на еврото като единна парична единица.
- 39 Това тълкуване на понятието „парична политика“ се потвърждава от основната цел на тази политика, както произтича от член 127, параграф 1 и член 282, параграф 2 ДФЕС, а именно поддържането на ценовата стабилност. Всъщност, както по същество отбелязва генералният адвокат в точка 66 от заключението си, ако статутът на еврото като единна парична единица може да се разбира по различен начин и да се урежда от различни правила в държавите членки, чиято парична единица е еврото, единният характер на единната парична единица би бил поставен под въпрос и съответно би била сериозно подкопана целта за поддържане на ценовата стабилност.
- 40 Това тълкуване на понятието „парична политика“ се подкрепя и от съдържанието на членове 128 ДФЕС и 133 ДФЕС, включени в част трета, дял VIII, глава 2 от Договора за функционирането на ЕС, които могат да се считат за разпоредби на паричното право, свързани със статута на еврото като единна парична единица.
- 41 Що се отнася до член 128 ДФЕС, като предвижда в параграф 1, че ЕЦБ има изключителното право да разрешава издаването на евробанкноти в рамките на Съюза, че ЕЦБ и националните централни банки могат да емитират такива банкноти и че единствено така емитираните банкноти са законно платежно средство в Съюза, този член установява правила относно емитирането на евробанкноти в Съюза и установява в първичното право, заедно с член 16, първа алинея, трето изречение от Протокола за ЕСЦБ и ЕЦБ, статута на законно платежно средство на тези банкноти. Освен това, предвиждайки в параграф 2, че държавите членки могат да емитират евромонети, след одобрението на ЕЦБ относно размера на тиража, посоченият член определя и правила, които имат за цел да уредят емитирането на монети, деноминирани в евро.
- 42 Що се отнася до член 133 ДФЕС, той оправомощава законодателя на Съюза, без да се засягат правомощията, предоставени на ЕЦБ, да определя необходимите мерки на вторичното право относно използването на еврото като единна парична единица.
- 43 В този смисъл, както по същество отбелязва генералният адвокат в точки 64—66 от заключението си, член 128, параграф 1 ДФЕС и член 133 ДФЕС са основание за единния характер на еврото и представляват предпоставка за ефективното осъществяване на паричната политика на Съюза.

- 44 Всъщност, от една страна, като предоставя единствено на банкнотите, емитирани в евро и издадени от ЕЦБ и националните централни банки статут на „законно платежно средство“, член 128, параграф 1 ДФЕС, също както член 16, първа алинея, трето изречение от Протокола за ЕСЦБ и ЕЦБ, установява официалния характер на тези банкноти в еврозоната, като изключва възможността други банкноти също да имат такъв характер.
- 45 След като посоченият член 128, параграф 1 ДФЕС не препраща към правото на държавите членки за определяне на смисъла и обхвата на съдържащото се в него понятие за статут на законно платежно средство, то представлява понятие от правото на Съюза, което трябва да получи самостоятелно и еднакво тълкуване навсякъде в Съюза, при което трябва да се отчитат не само текстът на разпоредбите, в които то се съдържа, но и контекстът на тези разпоредби и преследваната от тях цел (вж. в този смисъл решение от 16 юли 2020 г., AFMB, C-610/18, EU:C:2020:565, т. 50 и цитираната съдебна практика).
- 46 В това отношение следва да се отбележи, че в общоупотребимия си смисъл понятието за статут на законно платежно средство на дадена парична единица предполага, че това платежно средство по принцип не може да бъде отказано за плащане на дълг в същата парична единица, по номиналната му стойност с погасителен ефект.
- 47 Това тълкуване, което съответства на общоупотребимия смисъл, се подкрепя от Препоръка 2010/191, която се отнася конкретно до обхвата и действието на евробанкнотите и евромонетите като законно платежно средство, като се уточнява, че статутът на законно платежно средство на тези монети е установен в член 11 от Регламент № 974/98.
- 48 Несъмнено съгласно член 288, параграф 5 ДФЕС препоръките нямат за цел да породят задължителни последици и не могат да създават права, на които частноправните субекти да могат да се позовават пред национален съд. Те обаче са част от правните актове на Съюза, така че Съдът може да ги вземе предвид, когато предоставят полезни насоки за тълкуването на релевантните разпоредби на правото на Съюза.
- 49 Както е видно от заглавието на точка 1 от Препоръка 2010/191, тя дава общо определение на понятието за законно платежно средство, като уточнява, че когато съществува задължение за плащане, статутът на законно платежно средство на евробанкнотите и на евромонетите би трябвало да включва, първо, задължителното приемане на тези банкноти и монети, второ, приемането им по пълен номинал, и трето, правото на освобождаване от задължение за плащане. Следователно тази точка свидетелства, че понятието за статут на законно платежно средство обхваща, наред с останалото, и принципно задължение за приемане на евробанкноти и евромонети за целите на плащането.
- 50 От друга страна, доколкото позволява на законодателя на Съюза да установява необходимите мерки относно използването на еврото като единна парична единица, член 133 ДФЕС, който заменя член 123, параграф 4 ЕО, който от своя страна заменя член 109 L, параграф 4 ДЕО, отразява изискването за установяване на единни принципи за всички държави членки, чиято парична единица е еврото, с цел да се защити общият интерес на икономическия и паричен съюз и на еврото като единна парична единица и съответно, както бе посочено в точка 39 от настоящото решение, да допринесе за постигането на основната цел на паричната политика, която е поддържането на ценовата стабилност.
- 51 От това следва, че компетентността, която първоначално е била предвидена в член 109 L, параграф 4 от Договора за ЕО, впоследствие в член 123, параграф 4 ЕО, а понастоящем е предвидена в член 133 ДФЕС, оправомощава единствено законодателя на Съюза да уточнява правния режим на статута на законно платежно средство на евробанкнотите, признат в член 128, параграф 1 ДФЕС и в член 16, първа алинея, трето изречение от Протокола за ЕСЦБ и

ЕЦБ, и на статута на законно платежно средство на евромонетите, признат в член 11 от Регламент № 974/98, доколкото това се оказва необходимо за целите на използване на еврото като единна парична единица.

- 52 Съгласно член 2, параграф 1 ДФЕС такава изключителна компетентност изключва всякаква компетентност на държавите членки в съответната област, освен ако са оправомощени от Съюза или с цел прилагането на актовете на Съюза.
- 53 В това отношение, за да се отговори по-специално на третия въпрос, следва да се уточни, че дори Съюзът да не е упражнил изключителната си компетентност, приемането или запазването в сила от държава членка на разпорежба, попадаща в приложното поле на тази компетентност, не би могло да се обоснове само с това обстоятелство.
- 54 Всъщност, както отбелязва генералният адвокат в точка 39 от заключението си, когато на Съюза е предоставена изключителна компетентност, загубата на компетентност от страна на държавите членки настъпва незабавно, като е без значение дали Съюзът е упражнил или не своята компетентност, за разлика от случая с областите, които попадат в приложното поле на споделената компетентност (вж. в този смисъл решение от 5 май 1981 г., Комисия/Обединено кралство, 804/79, EU:C:1981:93, т. 20).
- 55 При това положение, от една страна, за целите на използването на еврото като единна парична единица по смисъла на член 133 ДФЕС, и по-специално за утвърждаване на статута на законно платежно средство на евробанкнотите, предвиден в член 128, параграф 1 ДФЕС и в член 16, първа алинея, трето изречение от Протокола за ЕСЦБ и ЕЦБ, не може да се счита за необходимо налагането на абсолютно задължение за приемане на тези банкноти като платежно средство. Всъщност от съдържащите се в точки 46—49 от настоящото решение уточнения следва, че този статут на законно платежно средство изисква не абсолютно приемане, а само принципно приемане на евробанкнотите като платежно средство. От друга страна, за целите на използването на еврото като единна парична единица, и по-специално за запазване на ефективността на статута на законно платежно средство на евробанкнотите и на евромонетите, не е необходимо законодателят на Съюза да определя изчерпателно и по един и същи начин изключенията от това принципно задължение, стига да се гарантира възможността всеки длъжник по общо правило да изпълни задължение за плащане посредством такива банкноти и монети.
- 56 Както отбелязва генералният адвокат в точка 98 от заключението си, от горепосоченото следва, че изключителната компетентност на Съюза в областта на паричната политика не засяга компетентността на държавите членки, чиято парична единица е еврото, да установят реда и условията за изпълнение на парични задължения както в публичното, така и в частното право, доколкото такава правна уредба не засяга принципа, че по общо правило трябва да е възможно парично задължение да се изпълни посредством такива банкноти и монети. Следователно тази изключителна компетентност не е пречка, когато държава членка упражнява собствените си правомощия, като например при организацията на публичната си администрация, да предвиди мярка, която задължава същата тази администрация да приема парични плащания в брой от страна на гражданите или, както се предвижда в рамките на втория въпрос, мярка, която по съображения от обществен интерес въвежда дерогация от това задължение за плащанията, наложени с властнически акт, при условие че са спазени някои условия, които ще бъдат уточнени при разглеждането на този въпрос.
- 57 Запитващата юрисдикция, която единствена е компетентна да тълкува националното право, следва да провери дали член 14, параграф 1, второ изречение от VBankG трябва — с оглед на целта и съдържанието му — да се тълкува като мярка, приета в рамките на присъщите на държавите членки правомощия, описани в предходната точка.

58 С оглед на гореизложените съображения на първия и третия преюдициален въпрос следва да се отговори, че член 2, параграф 1 ДФЕС във връзка с член 3, параграф 1, буква в) ДФЕС, член 128, параграф 1 ДФЕС, член 133 ДФЕС и член 16, първа алинея, трето изречение от Протокола за ЕСЦБ и ЕЦБ трябва да се тълкува в смисъл, че независимо дали Съюзът е упражнил изключителната си компетентност в областта на паричната политика на държавите членки, чиято парична единица е еврото, този член не допуска държава членка да приема разпоредба, която от гледна точка на целта и съдържанието си определя правния режим на статута „законно платежно средство“ на евробанкнотите. За сметка на това посоченият член допуска държава членка, упражняваща свое правомощие, каквото е организацията на публичната й администрация, да приеме разпоредба, която задължава тази администрация да приема плащания в брой при изпълнение на наложените от нея парични задължения.

По втория въпрос

59 С втория си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 128, параграф 1, трето изречение ДФЕС, член 16, първа алинея, трето изречение от Протокола за ЕСЦБ и ЕЦБ и член 10, второ изречение от Регламент № 974/98 трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, изключваща възможността за плащане в брой с цел погасяване на наложени с властнически акт парични задължения.

60 Следва да се подчертае, че отговорът на този въпрос е необходим само ако въз основа на отговора на Съда на първия и третия въпрос запитващата юрисдикция стигне до извода, че член 14, параграф 1 от VBankG, тълкуван по изложения в точка 32 от настоящото решение начин, не е съвместим с изключителната компетентност на Съюза по отношение на паричната политика на държавите членки, чиято парична единица е еврото и съответно че ответникът в главното производство е имал право да приеме член 10, параграф 2 от Правилника за таксите.

61 В това отношение е от значение да се посочи, че статутът „законно платежно средство“ на евробанкнотите е установен не само в първичното право, а именно в член 128, параграф 1, трето изречение ДФЕС и с почти същата формулировка, в член 16, първа алинея, трето изречение от Протокола за ЕСЦБ и ЕЦБ, но също и във вторичното право, а именно в член 10, второ изречение от Регламент №974/98. Освен това, както беше отбелязано в точка 47 от настоящото решение, макар Договорът за функционирането на ЕС да предоставя само на евробанкнотите статут на законно платежно средство, член 11, второ изречение от посочения регламент предоставя такъв статут и на евромонетите.

62 В това отношение, макар текстът на разпоредбите, чието тълкуване се иска в рамките на втория въпрос, да е пречка за приемането на национално правило, което от правна или фактическа страна има за цел или резултат да отмени използването на евробанкноти или на евромонети, по-специално като постави под въпрос възможността изпълнението на задължение за плащане като общо правило да се осъществява в такива банкноти или монети, те сами по себе си не позволяват да се определи дали национална разпоредба, която единствено ограничава използването на пари в брой с цел изпълнение на наложено с властнически акт парично задължение, също би било в противоречие с правото на Съюза.

63 Що се отнася до контекста на тези разпоредби, е от значение да се посочи, че съгласно съображение 19 от Регламент № 974/98 ограниченията за плащания в банкноти и монети, наложени от държавите членки по обществени съображения, не са несъвместими със статута на законно платежно средство на евробанкнотите и евромонетите, при условие че други законни средства за изплащане на парични дългове са на разположение.

- 64 В това отношение следва да се припомни, че дори преамбюлът на акт на Съюза да няма правнообвързваща стойност и да не може да бъде изтъкван, за да се избегне прилагането на самите разпоредби на съответния акт, нито за тълкуване на тези разпоредби в смисъл, който явно противоречи на текста им, той може да уточнява съдържанието на тези разпоредби, като съдържащите се в преамбюла съображения представляват важни насоки за тълкуване, като могат да изяснят волята на автора на акта (вж. в този смисъл решение от 19 декември 2019 г., Purrinck и др./Комисия, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, т. 75 и 76 и цитираната съдебна практика).
- 65 Що се отнася по-специално до споменаването в съображение 19 от Регламент № 974/98 на „обществени съображения“, следва да се отбележи, че докато в текста на това съображение на някои езици, например на немски, се използва изразът „съображения, свързани с обществения ред“, в текстовете на други езици, например на английски или френски, се използва изразът „съображения, свързани с обществения интерес“. Формулировката, използвана в текста на правна разпоредба на Съюза на един от езиците, не може да служи като единствена основа за тълкуването на разпоредбата или в това отношение да ѝ се отдава предимство пред текстовете на останалите езици. В случай на несъответствия между текстовете на различните езици съответната разпоредба трябва да се тълкува в зависимост от общата структура и целите на правната уредба, от които тя е част (вж. в този смисъл решение от 9 юли 2020 г., Naturschutzbund Deutschland — Landesverband Schleswig-Holstein, C-297/19, EU:C:2020:533, т. 43).
- 66 Тъй като ограниченията на плащанията в евробанкноти и евромонети на практика могат да бъдат обосновани както със съображения, свързани с обществения ред, отнасящи се до сигурността или борбата с престъпността, така и със съображения, свързани с обществения интерес, с цел да се осигури ефикасна организация на плащанията в обществото, следва да се възприеме изразът, който има по-широк смисъл, а именно „съображения, свързани с обществения интерес“, за да се гарантира еднакво прилагане на основанията за дерогация във всички държави членки.
- 67 При тези условия член 10, второ изречение и член 11, второ изречение от Регламент № 974/98 във връзка със съображение 19 от този регламент трябва да се разбират в смисъл, че от една страна, статутът „законно платежно средство“ на тези банкноти и монети по принцип предполага задължение за приемане на посочените банкноти и монети, и от друга страна, това задължение по принцип може да бъде ограничено от държавите членки по съображения, свързани с обществения интерес.
- 68 Следва да се уточни, както отбелязва генералният адвокат в точка 129 от заключението си и както подчертават повечето заинтересовани страни, представили становища, че подобни ограничения трябва да са пропорционални на преследваната цел от обществен интерес.
- 69 Всъщност, като се има предвид, че налагайки подобни ограничения при упражняването на суверенните си правомощия, държавите членки ограничават признатата от правото на Съюза възможност по правило изпълнението на задължение за плащане да се осъществи посредством евробанкноти и евромонети, тези държави членки трябва да се уверят, че мерките, които приемат, са в съответствие с принципа на пропорционалност, който е част от общите принципи на правото на Съюза.
- 70 Съгласно постоянната практика на Съда обаче принципът на пропорционалност изисква актовете на институциите на Съюза да могат да постигнат легитимните цели, преследвани от съответната правна уредба, и да не надхвърлят необходимото за осъществяването на тези цели (вж. в този смисъл решение от 29 юли 2019 г., Spiegel Online, C-516/17, EU:C:2019:625, т. 34 и цитираната съдебна практика).

- 71 В настоящия случай, макар запитващата юрисдикция да е компетентна да прецени дали разглежданата в главното производство правна уредба отговаря на условията, посочени в точки 68—70 от настоящото съдебно решение, Съдът, който се произнася по преюдициалното запитване, все пак при необходимост може да даде пояснения, с цел да насочи националната юрисдикция при нейното решение (вж. в този смисъл решение от 2 май 2019 г., *Fundación Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida Queso Manchego*, C-614/17, EU:C:2019:344, т. 37 и цитираната съдебна практика).
- 72 Що се отнася до съображенията, свързани с обществения интерес, изтъкнати с цел да се обоснове изключването от страна на разглежданата в главното производство правна уредба на възможността за заплащане на таксата за радио- и телевизионно разпространение в брой, следва да се отбележи, че в писменото си становище публичноправният орган по радио- и телевизионно разпространение на федерална провинция Хесен подчертава, че тъй като в Германия има около 46 милиона лица, дължащи таксата за радио- и телевизионно разпространение, целта на плащането ѝ чрез платежни способности, различни от плащането в брой, цели да гарантира ефективното събиране на тази такса и да се избегнат допълнителни разходи в значителен размер.
- 73 В това отношение действително е в обществен интерес дължимите на публичните органи парични суми да могат да бъдат платени по начин, който не предполага неразумно високи разходи, които биха попречили на тези органи да осигурят предоставянето на услугите на по-ниска цена.
- 74 Ето защо следва да се приеме, че съображението, свързано с обществения интерес, което е изведено от необходимостта да се гарантира изпълнението на наложено с властнически акт парично задължение, може да обоснове ограничение на плащането в брой, по-специално когато лицата, от които трябва да се събере вземането, са много на брой.
- 75 Що се отнася до условието разглежданите мерки да не надхвърлят необходимото за постигането на преследваните цели, от акта за преюдициално запитване е видно, че разглежданата в главното производство правна уредба предвижда правноустановени способности за плащане на таксата за радио- и телевизионно разпространение, които са различни от плащането в брой, а именно директен дебит, обикновен банков превод или постоянно платежно нареждане.
- 76 Видно е обаче, че разглежданото в главното производство ограничение е едновременно годно и необходимо за постигане на целта за ефективно събиране на таксата за радио- и телевизионно разпространение, доколкото позволява на администрацията да избегне неразумна финансова тежест с оглед на разходите, които предполага общото въвеждане на процедура, позволяваща на лица, дължащи таксата за радио- и телевизионно разпространение, да я заплащат в брой.
- 77 Все пак запитващата юрисдикция следва да провери дали подобно ограничение е пропорционално на тази цел, по-специално с оглед на обстоятелството, че алтернативните законоустановени способности за плащане на таксата за радио- и телевизионно разпространение могат да не бъдат лесно достъпни за всички дължащи я лица, което предполага да се предвиди възможност за лицата, които нямат достъп до тези способности, да заплащат таксата в брой.
- 78 От изложеното по-горе следва, че на втория въпрос следва да се отговори, че член 128, параграф 1, трето изречение ДФЕС, член 16, първа алинея, трето изречение от Протокола за ЕСЦБ и ЕЦБ и член 10, второ изречение от Регламент № 974/98 трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат национална правна уредба, която изключва възможността за изпълнение в евробанкноти на наложено с властнически акт парично задължение, при условие че: първо, посочената правна уредба няма за цел, нито за последица, да определя правния режим на статута „законно платежно средство“ на тези банкноти, второ, от правна или фактическа гледна точка тя не води до отмяна на използването на тези банкноти, по-специално като поставя под

въпрос възможността задълженията за плащане като общо правило да се изпълняват в такива банкноти, трето, приета е по съображения, свързани с обществения интерес, четвърто, предвиденото в тази уредба ограничение на плащанията в брой е годно за постигане на преследваната цел от обществен интерес, и пето, посоченото ограничение не надхвърля необходимото за постигането на тази цел, в смисъл че са налице други законоустановени способности за изпълнение на задължението за плащане.

По съдебните разноски

- 79 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

- 1) Член 2, параграф 1 ДФЕС във връзка с член 3, параграф 1, буква в) ДФЕС, член 128, параграф 1 ДФЕС, член 133 ДФЕС и член 16, първа алинея, трето изречение от Протокол (№ 4) относно Устава на Европейската система на централните банки и на Европейската централна банка трябва да се тълкува в смисъл, че независимо дали Европейският съюз е упражнил изключителната си компетентност в областта на паричната политика на държавите членки, чиято парична единица е еврото, този член не допуска държава членка да приема разпоредба, която от гледна точка на целта и съдържанието си определя правния режим на статута „законно платежно средство“ на евробанкнотите. За сметка на това посоченият член допуска държава членка, упражняваща свое правомощие, каквото е организацията на публичната й администрация, да приеме разпоредба, която задължава тази администрация да приема плащания в брой при изпълнение на наложените от нея парични задължения.
- 2) Член 128, параграф 1, трето изречение ДФЕС, член 16, първа алинея, трето изречение от Протокол (№ 4) относно Устава на Европейската система на централните банки и на Европейската централна банка и член 10, второ изречение от Регламент (ЕО) № 974/98 на Съвета от 3 май 1998 година относно въвеждането на еврото трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат национална правна уредба, която изключва възможността за изпълнение в евробанкноти на наложено с властнически акт парично задължение, при условие че: първо, посочената правна уредба няма за цел, нито за последица, да определя правния режим на статута „законно платежно средство“ на тези банкноти, второ, от правна или фактическа гледна точка тя не води до отмяна на използването на тези банкноти, по-специално като поставя под въпрос възможността задълженията за плащане като общо правило да се изпълняват в такива банкноти, трето, приета е по съображения, свързани с обществения интерес, четвърто, предвиденото в тази уредба ограничение на плащанията в брой е годно за постигане на преследваната цел от обществен интерес, и пето, посоченото ограничение не надхвърля необходимото за постигането на тази цел в смисъл, че са налице други законоустановени способности за изпълнение на задължението за плащане.

Подписи