



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

L. MEDINA

van 15 december 2022¹

Zaak C-772/21

„Brink’s Lithuania” UAB

[verzoek van de Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (hoogste bestuursrechter van Litouwen) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Bescherming van de euro tegen valsemunterij – Verordening (EG) nr. 1338/2001 – Artikel 6, lid 1 – Betalingsdienstaanbieders die deelnemen aan de behandeling en verstrekking aan het publiek van biljetten – Uitlegging van artikel 6, lid 2, van besluit ECB/2010/14 – Detectie van niet-geschikte eurobankbiljetten – Geautomatiseerde geschiktheidscontrole – Op de ECB-website bekendgemaakte en van tijd tot tijd gewijzigde minimumnormen – Personele werkingssfeer – Omvang van de verplichtingen van geldverwerkers – Bindende kracht – Rechtszekerheidsbeginsel”

I. Inleiding

1. Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van besluit ECB/2010/14², waarin gemeenschappelijke regels en procedures worden vastgesteld voor de echtheids- en geschiktheidscontroles van eurobankbiljetten op grond van artikel 6, lid 1, van verordening (EG) nr. 1338/2001³.

2. Het verzoek is ingediend in het kader van een procedure tussen „Brink’s Lithuania” UAB (hierna: „Brink’s Lithuania”)⁴ en Lietuvos bankas (Bank van Litouwen) over een besluit⁵ waarbij laatstgenoemde Brink’s Lithuania heeft gelast ervoor te zorgen dat het tolerantieniveau van haar bankbiljettensorteermachines, bij de geautomatiseerde geschiktheidscontrole van eurobankbiljetten die opnieuw in omloop worden gebracht, niet meer dan 5 % bedraagt.

3. In de onderhavige zaak wordt het Hof verzocht te bepalen of artikel 6, lid 2, van besluit ECB/2010/14 en met name de door de Europese Centrale Bank (hierna: „ECB”) vastgelegde minimumnormen voor de geautomatiseerde geschiktheidscontrole van

¹ Oorspronkelijke taal: Engels.

² Besluit van de Europese Centrale Bank van 16 september 2010 inzake echtheids- en geschiktheidscontroles en het opnieuw in omloop brengen van eurobankbiljetten (ECB/2010/14) (2010/597/EU) (PB 2010, L 267, blz. 1), zoals gewijzigd bij het besluit van de Europese Centrale Bank van 7 september 2012 (ECB/2012/19) (2012/507/EU) (PB 2012, L 253, blz. 19) (hierna: „besluit ECB/2010/14”).

³ Verordening van de Raad van 28 juni 2001 tot vaststelling van maatregelen die noodzakelijk zijn voor de bescherming van de euro tegen valsemunterij (PB 2001, L 181, blz. 6), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 44/2009 van de Raad van 18 december 2008 (PB 2009, L 17, blz. 1) (hierna: „verordening nr. 1338/2001”).

⁴ Brink’s Lithuania treedt in het hoofdgeding op als de rechtsopvolger van „G4S Lietuva” UAB.

⁵ Besluit nr. V2019/(30.90)-394-I van 28 februari 2019, getiteld „Bevel gericht aan „G4S Lietuva’ UAB” (hierna: „bestreden besluit”).

eurobankbiljetten, als bedoeld in deze bepaling, van toepassing zijn op geldverwerkers. Als dat niet het geval is, moet het Hof vervolgens onderzoeken of artikel 6, lid 2, van besluit ECB/2010/14, gelezen in samenhang met artikel 3, lid 5, van dat besluit, zich verzet tegen een nationale bepaling volgens welke geldverwerkers die minimumnormen moeten naleven. Ten slotte wenst de verwijzende rechter te vernemen of de minimumnormen van de ECB en artikel 6, lid 2, van besluit ECB/2010/14 geldig en dus juridisch bindend zijn in het licht van het rechtszekerheidsbeginsel en artikel 297, lid 2, VWEU.

II. Toepasselijke bepalingen

A. *Unierecht*

1. *Verordening nr. 1338/2001*

4. In verordening nr. 1338/2001 worden de nodige maatregelen vastgesteld om de circulatie van eurobankbiljetten en -munten mogelijk te maken onder zodanige omstandigheden dat bescherming tegen valsemunterij gewaarborgd is.⁶

5. Artikel 6 van verordening nr. 1338/2001, met het opschrift „Verplichtingen voor instellingen die deelnemen aan de behandeling en verstrekking aan het publiek van biljetten en munten”, bepaalt in de leden 1 en 2:

„1. De kredietinstellingen en, binnen de grenzen van hun betalingsactiviteit, de overige betalingsdienaantvoerders, en iedere andere economische operator die deelneemt aan de behandeling en verstrekking aan het publiek van biljetten en munten, met inbegrip van:

[...]

– geldvervoerders,

[...]

hebben de verplichting om alle ontvangen eurobankbiljetten en -munten op hun echtheid te controleren voordat deze opnieuw in omloop worden gebracht, en te zorgen voor het detecteren van vervalsingen.

Voor eurobiljetten gebeurt deze controle volgens de procedures die de ECB heeft vastgesteld.

De in de eerste alinea bedoelde instellingen en economische operatoren zijn verplicht om alle ontvangen eurobankbiljetten en -munten waarvan zij weten of ten aanzien waarvan zij voldoende redenen hebben om te vermoeden dat deze vals zijn, uit omloop te nemen. Zij leveren die onverwijld in bij de bevoegde nationale autoriteiten.

[...]

⁶ Artikel 1 van verordening nr. 1338/2001.

2. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat jegens in lid 1 genoemde instellingen die de in lid 1 bedoelde verplichtingen niet nakomen, doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties kunnen worden getroffen.”

2. *Besluit ECB/2010/14*

6. Overweging 2 van besluit ECB/2010/14 luidt:

„Ter bescherming van de integriteit van eurobankbiljetten en om een goede detectie van valse eurobankbiljetten mogelijk te maken, moeten eurobankbiljetten in omloop in goede conditie worden gehouden om te verzekeren dat ze gemakkelijk en betrouwbaar kunnen worden gecontroleerd op echtheid; eurobankbiljetten dienen daarom op geschiktheid te worden gecontroleerd. Voorts moeten vermoedelijk valse eurobankbiljetten snel worden ontdekt en aan de bevoegde nationale autoriteiten worden overhandigd.”

7. Artikel 1 van besluit ECB/2010/14, met het opschrift „Reikwijdte”, bepaalt:

„Dit besluit legt gemeenschappelijke regels en procedures vast inzake echtheids- en geschiktheidscontroles en het opnieuw in omloop brengen van eurobankbiljetten op grond van artikel 6, lid 1, van verordening [nr. 1338/2001].”

8. Artikel 2 van dat besluit, met het opschrift „Definities”, bepaalt:

„In dit besluit wordt bedoeld met:

1. ‚NCB’: de nationale centrale bank van een lidstaat die de euro als munt hanteert;
2. ‚geldverwerkers’: de instellingen en economische operatoren als bedoeld in artikel 6, lid 1, van verordening [nr. 1338/2001];
3. ‚opnieuw in omloop brengen’: de door geldverwerkers verrichte handeling waarbij eurobankbiljetten die zij hebben ontvangen, hetzij als betaling van het publiek of als een deposito op een bankrekening, of van een andere geldverwerker, direct of indirect, opnieuw in omloop worden gebracht;
4. ‚bankbiljettensorteermachine’: een door cliënten of personeelsleden bediende machine zoals gedefinieerd in bijlage I;
5. ‚soort bankbiljettensorteermachine’: een bankbiljettensorteermachine die kan worden onderscheiden van andere bankbiljettensorteermachines zoals beschreven in bijlage I;
6. ‚gemeenschappelijke testprocedures’: de door de ECB gespecificeerde testprocedures die NCB’s moeten toepassen om soorten bankbiljettensorteermachines te testen;

[...]

11. ‚niet-geschikte eurobankbiljetten’: eurobankbiljetten waarvan wordt vastgesteld dat ze niet opnieuw in omloop gebracht kunnen worden na de in artikel 6 bedoelde geschiktheidscontrole;

[...]

9. Artikel 3 van besluit ECB/2010/14, met het opschrift „Algemene beginselen”, bepaalt in lid 1 en de leden 3 tot en met 5:

„1. Aan de verplichting van geldverwerkers om eurobankbiljetten op echtheid en geschiktheid te controleren wordt overeenkomstig de in dit besluit vastgelegde procedures uitvoering gegeven.

[...]

3. Echtheids- en geschiktheidscontroles worden uitgevoerd hetzij middels [typen] bankbiljettensorteermachines die door de NCB zijn getest en goedgekeurd, hetzij manueel door daartoe opgeleide personeelsleden.

4. Eurobankbiljetten mogen slechts via door cliënten bediende machines of geldautomaten opnieuw in omloop worden gebracht, indien zij zijn gecontroleerd op echtheid en geschiktheid middels een type bankbiljettensorteermachine dat door een NCB is getest en goedgekeurd, en echt en geschikt zijn bevonden. [...]

5. Geldverwerkers mogen door personeelsleden voor echtheids- en geschiktheidscontroles bediende machines en door cliënten bediende machines slechts in bedrijf nemen, indien een NCB deze heeft getest en goedgekeurd en overeenkomstig artikel 9, lid 2, worden vermeld op de ECB-website. De machines worden slechts gebruikt voor de op de ECB-website voor overeenstemmende machines vermelde denominaties en series van eurobankbiljetten, zulks met geüpdatete standaardfabrieksafstellingen, welke machines zijn getest en goedgekeurd, tenzij de NCB en de geldverwerker strengere afstellingen overeenkwamen.”

10. Artikel 6 van besluit ECB/2010/14, met het opschrift „Detectie van niet-geschikte eurobankbiljetten”, bepaalt in de leden 1 tot en met 3:

„1. Manuele geschiktheidscontroles worden overeenkomstig de in bijlage III vastgelegde minimumnormen uitgevoerd.

2. Geautomatiseerde geschiktheidscontroles worden door geteste en goedgekeurde bankbiljettensorteermachines uitgevoerd, zulks overeenkomstig de op de ECB-website bekendgemaakte en van tijd tot tijd gewijzigde minimumnormen.

3. Indien gerechtvaardigd, bijvoorbeeld in geval van verslechterde kwaliteit van de eurobankbiljetten in omloop in haar lidstaat, kan een NCB strengere normen vastleggen voor een of meer denominaties of series van eurobankbiljetten na de ECB daarvan in kennis te hebben gesteld. Deze strengere normen worden op de website van die NCB bekendgemaakt.”

11. Artikel 9 van datzelfde besluit, met het opschrift „Gemeenschappelijke testprocedures van het Eurosysteem voor bankbiljettensorteermachines”, bepaalt in de leden 1 tot en met 3:

„1. NCB's testen typen bankbiljettensorteermachines overeenkomstig de gemeenschappelijke testprocedures.

2. Alle geteste en goedgekeurde typen bankbiljettensorteermachines worden op de website van de ECB gepubliceerd, zolang de testresultaten volgens lid 3 geldig zijn. Een type

bankbiljettensorteermachine dat in deze periode niet alle aan het Eurosysteem bekende valse eurobankbiljetten kan opsporen, wordt overeenkomstig de door de ECB vastgestelde procedure van de lijst geschrapt.

3. De testresultaten van een getest en goedgekeurd type bankbiljettensorteermachine gelden in het hele eurogebied voor één jaar vanaf het eind van de maand waarin de test werd uitgevoerd, mits de machine in deze periode alle aan het Eurosysteem bekende valse eurobankbiljetten kan opsporen.”

12. Artikel 10 van besluit ECB/2010/14, met het opschrift „Controle en bijsturing door het Eurosysteem”, bepaalt in de leden 1 en 3:

„1. Behoudens nationaal recht, mogen NCB's i) inspecties ter plekke uitvoeren, waaronder onaangekondigde, in de gebouwen van de geldverwerker om hun bankbiljettensorteermachines te controleren, in het bijzonder om na te gaan of de machines op echtheid en geschiktheid kunnen controleren en of zij vermoedelijk valse eurobankbiljetten en eurobankbiljetten die niet duidelijk echt zijn bevonden naar de rekeninghouder kunnen herleiden; en ii) procedures verifiëren inzake bediening en controle van bankbiljettensorteermachines, de behandeling van gecontroleerde eurobankbiljetten en manuele echtheids- en geschiktheidscontroles.

[...]

3. Indien een NCB vaststelt dat een geldverwerker niet voldoet aan de bepalingen van dit besluit, vereist zij van de geldverwerker binnen een bepaalde tijdspanne bijsturing. De bijsturing vereisende NCB kan namens de ECB de geldverwerker het opnieuw in omloop brengen van eurobankbiljettendenominatie(s) van de betrokken series verbieden tot de niet-naleving is bijgestuurd. Niet-naleving vanwege een gebrek van het type bankbiljettensorteermachine kan leiden tot schrapping van de in artikel 9, lid 2, genoemde lijst.”

3. *Besluit ECB/2012/19*

13. Besluit ECB/2010/14 werd gewijzigd door besluit ECB/2012/19. In het bijzonder luidt overweging 3 van besluit ECB/2012/19 als volgt:

„De minimumnormen voor geautomatiseerde geschiktheidscontroles van eurobankbiljetten, zoals vastgelegd in bijlage IIIa bij besluit ECB/2010/14, vormen op de functionaliteiten van bankbiljettensorteermachines van toepassing zijnde vereisten. Deze vereisten zijn derhalve slechts relevant voor producenten van bankbiljettensorteermachines en hebben geen impact op de procedures voor echtheids- en geschiktheidscontroles die zijn vastgelegd in besluit ECB/2010/14 waaraan geldverwerkers moeten voldoen. Aangezien de minimumnormen buiten het toepassingsgebied van besluit ECB/2010/14 vallen, dienen de minimumnormen voor geautomatiseerde geschiktheidscontroles te worden geïntegreerd in de regels en procedures voor het testen van bankbiljettensorteermachines, gegevensverzameling en controle.”

4. Richtsnoer ECB/2010/NP16 en de minimumnormen

14. Richtsnoer ECB/2010/NP16⁷ legt de regels en procedures vast voor het testen van bankbiljettensorteermachines, gegevensverzameling en controle.

15. Artikel 2 van richtsnoer ECB/2010/NP16, met het opschrift „Tests voor bankbiljettensorteermachines”, bepaalt in lid 1:

„Op verzoek van fabrikanten voeren NCB's verificatietests uit van typen bankbiljettensorteermachines vóór en bij de installatie ervan door geldverwerkers [...]”.

16. Artikel 2 bis van richtsnoer ECB/2010/NP16, met het opschrift „Minimumnormen voor geautomatiseerde geschiktheidscontroles”, bepaalt:

„De in artikel 6 van besluit ECB/2010/14 bedoelde minimumnormen voor geautomatiseerde geschiktheidscontroles door bankbiljettensorteermachines worden vastgesteld door het Eurosysteem, uiteengezet in bijlage IV bij deze richtsnoer en bekendgemaakt op de ECB-website.”

17. Bijlage IV bij richtsnoer ECB/2010/NP16 bepaalt:

„Deze bijlage legt de minimumnormen vast voor geautomatiseerde geschiktheidscontroles van eurobankbiljetten door bankbiljettensorteermachines.

Bij de geschiktheidscontroles worden eurobankbiljetten ongeschikt voor circulatie bevonden, indien zij een gebrek vertonen dat een bindend vereiste schendt als hieronder vermeld.

Het aanvaardbare tolerantieniveau voor door bankbiljettensorteermachines uitgevoerde geschiktheidstests is 5 %. Dit betekent dat de machines maximaal 5 % van de niet aan de geschiktheidscriteria voldoende eurobankbiljetten verkeerd mogen indelen en als geschikt mogen sorteren.”

18. De inhoud van bijlage IV bij richtsnoer ECB/2010/NP16 is door de ECB op haar website bekendgemaakt onder het opschrift „Minimumnormen voor geautomatiseerde geschiktheidscontroles van eurobankbiljetten door bankbiljettensorteermachines”⁸.

B. Litouws recht

19. Artikel 6, lid 3, van de Lietuvos banko įstatymas (Litouwse wet inzake de Bank van Litouwen)⁹ bepaalt:

„De Bank van Litouwen houdt toezicht op de wijze waarop geldverwerkers, dat wil zeggen de instellingen bedoeld in artikel 6, lid 1, van verordening [nr. 1338/2001] (hierna: ‚geldverwerkers’), de voorwaarden van verordening (EU) nr. 1210/2010¹⁰ en besluit ECB/2010/14 uitvoeren voor

⁷ Richtsnoer van de Europese Centrale Bank van 16 september 2010 betreffende regels en procedures voor het testen van bankbiljettensorteermachines, gegevensverzameling en controle (ECB/2010/NP16), zoals gewijzigd bij richtsnoer van de Europese Centrale Bank van 7 september 2012 (ECB/2012/NP20) (hierna: „richtsnoer ECB/2010/NP16”).

⁸ Zie <https://www.ecb.europa.eu/euro/cashprof/cashhand/recycling/html/fitness.nl.html>.

⁹ Wet van de Republiek Litouwen betreffende de Bank van Litouwen, zoals gewijzigd bij wet nr. XII-1304 van 27 juni 2018.

¹⁰ Verordening 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; hierna: „verordening nr. 1210/2010”).

geldverwerkingswerkzaamheden – echtheids- en geschiktheidscontrole en het opnieuw in omloop brengen van eurobankbiljetten en munten (hierna: „geldverwerkingswerkzaamheden”).”

20. Artikel 47⁵, lid 1, van deze wet bepaalt:

„De Bank van Litouwen houdt toezicht op de geldverwerkingswerkzaamheden van geldverwerkers en geeft hen aanwijzingen overeenkomstig de bepalingen van deze wet, verordening [nr. 1338/2001], verordening [nr. 1210/2010], besluit ECB/2010/14 en de rechtshandelingen van de Bank van Litouwen inzake het toezicht op de werkzaamheden van geldverwerkers. [...]”

21. Artikel 47⁶, lid 1, van deze wet bepaalt:

„De Bank van Litouwen organiseert en verricht controles om na te gaan of de vereisten van de in artikel 6, lid 3, van deze wet bedoelde rechtshandelingen worden nageleefd.”

22. Artikel 47⁷, lid 1, punt 2, van de wet inzake de Bank van Litouwen bepaalt:

„Bij constatering van schendingen geeft de Bank van Litouwen de geldverwerker een of meer bindende aanwijzingen:

[...]

2) een einde maken aan de schendingen binnen de door de Bank van Litouwen gestelde termijn.”

23. Artikel 47⁷, leden 4 en 5, van deze wet bepaalt:

„4. De Bank legt de inbreukmaker een of meer van de volgende maatregelen op:

1) een waarschuwing met betrekking tot de inbreuken;

2) de in dit artikel vastgestelde boeten.

5. De maatregelen kunnen worden opgelegd op een of meer van de volgende gronden:

[...]

2) niet-naleving of onjuiste naleving van door de Bank van Litouwen uitgevaardigde bevelen;

[...]

4) schending van de vereisten [...] van [besluit ECB/2010/14].”

24. In punt 16.3 van het besluit van de directie van de Bank van Litouwen van 10 september 2015 waarin de procedure voor toezicht op geldverwerkingswerkzaamheden wordt beschreven (hierna: „besluit betreffende de procedure voor toezicht op geldverwerkingswerkzaamheden”), wordt bepaald dat ambtenaren bij een inspectie moeten testen of de door een geldverwerker gebruikte geldsorteermachines in staat zijn om eurobankbiljetten en -munten op echtheid en geschiktheid te controleren.

25. Punt 16.6 van dat besluit bepaalt dat ambtenaren bij een inspectie moeten beoordelen of de geldverwerker naar behoren voldoet aan de in punt 16.5 van dat besluit vastgestelde procedures en aan andere vereisten voor geldverwerking die onder meer zijn vastgesteld in verordening nr. 1338/2001, besluit ECB/2010/14 en het besluit van de directie van de Bank van Litouwen van 16 september 2014 waarin de procedure voor echtheids- en geschiktheidscontroles en het opnieuw in omloop brengen van eurobankbiljetten en -munten wordt omschreven (hierna: „besluit betreffende de procedure voor echtheids- en geschiktheidscontroles”).

26. Punt 12 van het besluit betreffende de procedure voor echtheids- en geschiktheidscontroles luidt als volgt:

„Geldverwerkers controleren eurobankbiljetten op geautomatiseerde wijze op echtheid en geschiktheid, overeenkomstig de op de website van de ECB bekendgemaakte minimumnormen [...], met gebruikmaking van:

12.1. door cliënten bediende machines, waarbij de bankbiljetten worden geclassificeerd en behandeld overeenkomstig de in bijlage IIa bij besluit [ECB/2010/14] vastgestelde procedure;

12.2. door personeelsleden bediende machines, waarbij de bankbiljetten worden geclassificeerd en behandeld overeenkomstig de in bijlage IIb bij besluit [ECB/2010/14] vastgestelde procedure.”

III. Feiten van het hoofdgeding en prejudiciële vragen

27. Op 18 december 2018 voerden ambtenaren van de Bank van Litouwen een inspectie ter plaatse uit bij het filiaal van Brink's Lithuania in Panevėžys (Litouwen). Bij die inspectie gingen de ambtenaren na of de in dat filiaal gebruikte bankbiljettensorteermachines voldeden aan de vereisten inzake de behandeling van contant geld dat bestemd is om opnieuw in omloop te worden gebracht. Zij testten met name of deze machines in staat waren eurobankbiljetten op echtheid en geschiktheid te controleren.

28. Uit de test bleek dat een van de sorteermachines 18,26 % van de ongeschikte eurobankbiljetten in het testpakket als geschikt voor circulatie had gesorteerd. Bij een tweede machine was dit 13,91 %. De resultaten van de test werden beschreven in een inspectieverslag, waarin echter wel werd erkend dat de desbetreffende machines behoren tot een type bankbiljettensorteermachine dat reeds werd getest en goedgekeurd, en was vermeld op de website van de ECB.

29. Op 28 februari 2019 stelde de directeur van de afdeling contanten van de Bank van Litouwen het bestreden besluit vast. In dat besluit werd vastgesteld dat Brink's Lithuania de in artikel 6, lid 2, van besluit ECB/2010/14 bedoelde minimumnormen had geschonden, uit hoofde waarvan is vereist dat het tolerantieniveau voor de geschiktheidscontrole van eurobankbiljetten niet hoger is dan 5 %. In het besluit werd Brink's Lithuania eveneens gelast binnen vijf dagen de nodige maatregelen te nemen om een einde te maken aan de inbreuk.

30. In wezen werd in het bestreden besluit verklaard dat het vermogen van bankbiljettensorteermachines om eurobankbiljetten te controleren op echtheid en geschiktheid niet alleen afhangt van de fabrikanten van deze machines, maar ook van de gebruikers ervan – te weten de geldverwerkers – met name wat het technisch onderhoud ervan betreft. Bovendien werd erop gewezen dat het enkele gebruik van deze machines met de standaardfabrieksinstellingen,

zoals vereist uit hoofde van artikel 3, lid 5, van besluit ECB/2010/14, niet kan worden beschouwd als bewijs van naleving van deze verplichtingen. Ten slotte werd in het bestreden besluit gesteld dat uitsluitend uit ter plaatse in de gebouwen van de geldverwerker uitgevoerde inspecties kan blijken of passend gebruik en onderhoud van de sorteermachines is gewaarborgd, of naar behoren wordt voldaan aan de vereisten die van toepassing zijn op de behandeling van contanten en of er passende procedures worden toegepast om deze machines te testen.

31. Brink's Lithuania heeft beroep tot nietigverklaring van het bestreden besluit ingesteld bij de Vilniaus apygardos administracinis teismas (bestuursrechter in eerste aanleg Vilnius, Litouwen) en vervolgens hoger beroep bij de Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (hoogste bestuursrechter van Litouwen), de verwijzende rechter in deze zaak. In het hoofdgeding staat vast dat Brink's Lithuania, als geldvervoerder, moet worden beschouwd als een geldverwerker in de zin van artikel 2, lid 2, van besluit ECB/2010/14. De verwijzende rechter heeft echter twijfels over de uitlegging en geldigheid van artikel 6, lid 2, van besluit ECB/2010/14, met name met betrekking tot de vraag of de in die bepaling bedoelde minimumnormen bindend zijn voor geldverwerkers.

32. De verwijzende rechter wijst er met name op dat de bewoordingen van de Litouwse versie van die bepaling suggereren dat de geautomatiseerde geschiktheidscontrole van eurobankbiljetten moet worden uitgevoerd overeenkomstig de minimumnormen van de ECB. Dat zou betekenen dat geldverwerkers, die belast zijn met de uitvoering van die taak, aan deze normen zouden moeten voldoen. In overweging 3 van besluit ECB/2012/19 wordt tegelijkertijd echter vermeld dat de minimumnormen van de ECB alleen relevant zijn voor producenten van bankbiljettensorteermachines en geen impact hebben op de procedures voor geautomatiseerde geschiktheidscontroles die geldverwerkers moeten toepassen. In dat kader vraagt de verwijzende rechter zich af of, in het licht van de verschillende taalversies van artikel 6, lid 2, van besluit ECB/2010/14, die bepaling vereist dat geldverwerkers de naleving van de minimumnormen van de ECB waarborgen.

33. Bovendien merkt de verwijzende rechter op dat, indien artikel 6, lid 2, van besluit ECB/2010/14 aldus dient te worden uitgelegd dat het aan geldverwerkers de verplichting oplegt om hun bankbiljettensorteermachines te testen volgens de minimumnormen van de ECB, deze verplichting mogelijk niet volledig verenigbaar is met de verplichting die voortvloeit uit artikel 3, lid 5, van hetzelfde besluit, aangezien laatstgenoemde bepaling geldverwerkers uitdrukkelijk verplicht deze machines te gebruiken met de standaardfabrieksinstellingen. De verwijzende rechter is eveneens van mening dat het moeilijk is om te bepalen hoe geldverwerkers deze test moeten uitvoeren, aangezien besluit ECB/2010/14 in dit verband geen aanwijzing bevat. De verwijzende rechter merkt daarentegen op dat, indien de verplichting van artikel 6, lid 2, van besluit ECB/2010/14 om de minimumnormen in acht te nemen niet van toepassing is op geldverwerkers, het uitsluitend gebruiken van bankbiljettensorteermachines met de standaardfabrieksinstellingen afbreuk zou kunnen doen aan de doelstelling, te waarborgen dat eurobankbiljetten in goede conditie worden gehouden.

34. Indien geldverwerkers zijn gebonden aan de in artikel 6, lid 2, van besluit ECB/2010/14 bedoelde minimumnormen, betwijfelt de verwijzende rechter ten slotte of deze normen in overeenstemming zijn met het rechtszekerheidsbeginsel. In dat verband wijst de verwijzende rechter erop dat de minimumnormen volgens diezelfde bepaling slechts worden bekendgemaakt op de website van de ECB en niet in het *Publicatieblad van de Europese Unie*. De verwijzende rechter vraagt zich derhalve af of de minimumnormen als bindend kunnen worden beschouwd en kunnen worden ingeroepen als rechtsgrondslag voor een aan een geldverwerker opgelegd

bevel. De verwijzende rechter weet ook niet zeker of de in artikel 6, lid 2, van besluit ECB/2010/14 vastgestelde regel verenigbaar is met artikel 297, lid 2, VWEU en dus geldig is, voor zover deze bepaalt dat de minimumnormen voor geautomatiseerde geschiktheidscontroles van eurobankbiljetten op die manier moeten worden bekendgemaakt.

35. Tegen deze achtergrond heeft de Lietuvos vyriausiosios administracinis teismas de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Moet artikel 6, lid 2, van besluit ECB/2010/14 aldus worden uitgelegd dat een geldverwerker die geautomatiseerde geschiktheidscontroles van eurobankbiljetten uitvoert, de in die bepaling genoemde minimumnormen in acht moet nemen?
- 2) Indien de in artikel 6, lid 2, van besluit ECB/2010/14 bedoelde minimumnormen overeenkomstig dat artikel alleen van toepassing zijn op fabrikanten van bankbiljettensorteermachines (maar niet op geldverwerkers), moet artikel 6, lid 2, van besluit ECB/2010/14 gelezen in samenhang met artikel 3, lid 5, ervan dan aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale bepaling volgens welke de verplichting om deze minimumnormen in acht te nemen wel geldt voor een geldverwerker?
- 3) Zijn de minimumnormen inzake de geautomatiseerde geschiktheidscontrole van eurobankbiljetten door bankbiljettensorteermachines – die op de website van de ECB worden bekendgemaakt - in overeenstemming met het rechtszekerheidsbeginsel en met artikel 297, lid 2, VWEU en zijn zij bindend voor en kunnen zij worden vertrouwd door geldverwerkers?
- 4) Schendt artikel 6, lid 2, van besluit ECB/2010/14, voor zover daarin is bepaald dat de minimumnormen voor de geautomatiseerde geschiktheidscontrole van eurobankbiljetten op de ECB-website worden bekendgemaakt en van tijd tot tijd worden gewijzigd, het rechtszekerheidsbeginsel en artikel 297, lid 2, VWEU en is het derhalve ongeldig?”

36. Het verzoek om een prejudiciële beslissing is ingekomen bij de griffie van het Hof op 14 december 2021. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door de Republiek Litouwen, de Europese Commissie en de Europese Centrale Bank. Op 20 oktober 2022 heeft een terechtzitting plaatsgevonden.

IV. Juridische beoordeling

37. Met zijn vragen verzoekt de verwijzende rechter het Hof in wezen om zich uit te spreken over de vraag of artikel 6, lid 2, van besluit ECB/2010/14 vereist dat geldverwerkers de in die bepaling bedoelde minimumnormen in acht nemen wanneer zij geautomatiseerde geschiktheidscontroles van eurobankbiljetten uitvoeren. In geval van een ontkennend antwoord op die vraag wenst de verwijzende rechter tevens te vernemen of een nationale bepaling zoals die in het hoofdgeding, waarin een dergelijke verplichting wordt opgelegd aan geldverwerkers, verenigbaar is met artikel 6, lid 2, van besluit ECB/2010/14, gelezen in samenhang met artikel 3, lid 5, ervan. Indien geldverwerkers verplicht zijn de in die bepaling bedoelde minimumnormen in acht te nemen, wenst de verwijzende rechter bovendien te vernemen of het voldoende is dat deze normen alleen op de website van de ECB worden bekendgemaakt, zoals voorgeschreven door artikel 6, lid 2, van

besluit ECB/2010/14, om in overeenstemming te zijn met het rechtszekerheidsbeginsel en met artikel 297, lid 2, VWEU, en dus bindend te zijn. Evenzo plaatst de verwijzende rechter vraagtekens bij de geldigheid van artikel 6, lid 2, van besluit ECB/2010/14.

A. Eerste prejudiciële vraag

38. De eerste vraag van de verwijzende rechter heeft betrekking op de werkingssfeer van de uit hoofde van besluit ECB/2010/14 aan geldverwerkers opgelegde verplichtingen om de euro te beschermen tegen valsemunterij. Meer specifiek strekt deze vraag ertoe te bepalen of de in artikel 6, lid 2, van besluit ECB/2010/14 bedoelde minimumnormen van toepassing zijn op geldverwerkers wanneer zij aan hun verplichting voldoen om geautomatiseerde geschiktheidscontroles van eurobankbiljetten uit te voeren.

39. Vooraf moet ik in herinnering brengen dat in artikel 6 van verordening nr. 1338/2001 maatregelen worden vastgesteld die noodzakelijk zijn voor de bescherming van de euro tegen valsemunterij. Die bepaling vereist dat instellingen die beroepshalve bankbiljetten sorteren en aan het publiek verstrekken – met inbegrip van geldverwerkers – door hen ontvangen eurobankbiljetten waarvan zij weten of ten aanzien waarvan zij voldoende redenen hebben om te vermoeden dat deze vals zijn, uit omloop nemen en deze onverwijld bij de bevoegde nationale autoriteiten inleveren. Volgens diezelfde bepaling moeten de lidstaten de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat aan kredietinstellingen en andere professionele geldverwerkers die voornoemde verplichtingen niet nakomen, doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties kunnen worden opgelegd.

40. Besluit ECB/2010/14 geeft nadere invulling aan artikel 6 van verordening nr. 1338/2001.¹¹ Met name artikel 3, lid 1, van dat besluit vereist dat geldverwerkers eurobankbiljetten controleren op echtheid en geschiktheid overeenkomstig de in datzelfde besluit vastgestelde procedures. De onderliggende doelstelling bestaat erin, de goede conditie van eurobankbiljetten te waarborgen, zodat deze gemakkelijk en betrouwbaar kunnen worden gecontroleerd op echtheid, en derhalve de detectie van valse bankbiljetten mogelijk te maken.¹² Bovendien bepaalt artikel 3, lid 3, van besluit ECB/2010/14 dat echtheids- en geschiktheidscontroles worden uitgevoerd hetzij middels een type bankbiljettensorteermachines dat door een nationale bank van het Eurosysteem werd getest en goedgekeurd, hetzij manueel door daartoe opgeleide personeelsleden. In het geval van door personeelsleden of cliënten bediende machines¹³ schrijft artikel 3, lid 5, van besluit ECB/2010/14 eveneens voor dat deze machines slechts mogen worden gebruikt voor de op de ECB-website voor overeenstemmende machines vermelde denominaties en series van eurobankbiljetten, met geüpdatete standaardfabrieksinstellingen.

41. Wat betreft de geautomatiseerde geschiktheidscontrole, die in onderhavige zaak centraal staat, bepaalt artikel 6 van besluit ECB/2010/14, met het opschrift „Detectie van niet-geschikte eurobankbiljetten”, in lid 2 dat de controle „[moet] worden [uitgevoerd] door geteste en goedgekeurde bankbiljettensorteermachines [...], zulks overeenkomstig de op de ECB-website bekendgemaakte en van tijd tot tijd gewijzigde minimumnormen”. In deze bepaling wordt niet nader bepaald of deze minimumnormen van toepassing zijn op geldverwerkers, en wordt

¹¹ Zie artikel 1 van besluit ECB/2010/14.

¹² Zie in dit verband overweging 2 van besluit ECB/2010/14.

¹³ Zie voor de categorieën van bankbiljettensorteermachines bijlage I bij besluit ECB/2010/14.

evenmin specifiek bepaald of geldverwerkers moeten controleren of de machines die zij gebruiken voor de geautomatiseerde geschiktheidscontroles van eurobankbiljetten die opnieuw in omloop worden gebracht, voldoen aan deze normen.

42. Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet bij de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling in antwoord op een verzoek om een prejudiciële beslissing niet alleen rekening worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context ervan en met de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt.¹⁴

43. Om te beginnen merk ik op dat, zoals de verwijzende rechter opmerkt, artikel 6, lid 2, van besluit ECB/2010/14 vanuit tekstueel oogpunt aldus zou kunnen worden uitgelegd dat geautomatiseerde geschiktheidscontroles op eurobankbiljetten moeten worden uitgevoerd overeenkomstig de minimumnormen van de ECB. Die uitlegging zou voortvloeien uit het gebruik, in die bepaling, van de zinsnede „[g]eautomatiseerde geschiktheidscontroles worden [...] uitgevoerd” en de zinsnede „zulks overeenkomstig de [...] minimumnormen”. Aangezien krachtens artikel 3, lid 1, van besluit ECB/2010/14 geldverwerkers met de uitvoering van die taak zijn belast, zou artikel 6, lid 2, van dat besluit leiden tot de slotsom dat die economische operatoren verplicht zijn ervoor te zorgen dat geautomatiseerde geschiktheidscontroles op eurobankbiljetten worden uitgevoerd in overeenstemming met die minimumnormen.

44. Uit een nauwkeurige lezing van artikel 6, lid 2, van besluit ECB/2010/14 blijkt echter dat de zinsnede „zulks overeenkomstig de [...] bekendgemaakte [...] minimumnormen” volgt op de zinsnede „geteste en goedgekeurde bankbiljettensoortemachines”, en niet op de zinsnede „[g]eautomatiseerde geschiktheidscontroles worden [uitgevoerd]”. Gelet op de structuur van de zin en het feit dat tests per definitie worden uitgevoerd met betrekking tot eerder vastgestelde normen, zou ik derhalve geneigd zijn de woorden „de minimumnormen” in die bepaling te lezen als een verwijzing naar de tests die bankbiljettensoortemachines moeten doorstaan vóór de installatie en het gebruik ervan door geldverwerkers, en niet als een verwijzing naar de procedure die geldverwerkers moeten volgen om geautomatiseerde geschiktheidscontroles op eurobankbiljetten uit te voeren. Anders zou de zinsnede „[g]eautomatiseerde geschiktheidscontroles worden [uitgevoerd]” logischerwijze worden gevolgd door de zinsnede „zulks overeenkomstig de [...] bekendgemaakte [...] minimumnormen”, wat eveneens tot een samenhangende en goed gestructureerde zin zou leiden, maar een andere betekenis zou suggereren.

45. Deze conclusie, die voortvloeit uit de analyse van de Engelse versie van besluit ECB/2010/14, lijkt mij ook te worden ondersteund door de bewoordingen in andere taalversies van artikel 6, lid 2, van dat besluit. Zoals de ECB opmerkt, bepaalt de Franse versie van artikel 6, lid 2, van besluit ECB/2010/14 bijvoorbeeld dat „[l]e contrôle automatique est effectué avec un équipement de traitement des billets testé positivement conformément aux normes minimales qui sont publiées sur le site internet de la BCE et modifiées périodiquement”. Daarnaast bepaalt de Spaanse versie dat „[l]a comprobación automática de aptitud se efectuará mediante una máquina de tratamiento de billetes que haya superado una prueba de acuerdo con las normas mínimas que, junto con sus oportunas modificaciones, se publican en la dirección del ECB en Internet”.¹⁵ Volgens de structuur van de bepaling in al deze taalversies, die ook overeenstemt met de structuur van de Litouwse versie, die in het hoofdgeding aan de orde is, moet de verwijzing naar

¹⁴ Zie met name arrest van 16 november 2016, Hemming e.a. (C-316/15, EU:C:2016:879, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

¹⁵ De Spaanse versie is in dat opzicht waarschijnlijk de meest veelzeggende versie, voor zover de zinsnede „que haya superado una prueba de acuerdo con las normas mínimas” een relatieve bijzin vormt die *alleen* kan verwijzen naar „máquina de tratamiento de billetes”, zijnde „bankbiljettensoortemachine”. De Portugese versie lijkt in dit opzicht op de Spaanse versie.

de minimumnormen van de ECB mijns inziens worden geacht betrekking te hebben op de bankbiljettensorteermachines die overeenkomstig die normen moeten worden getest en goedgekeurd, en niet op een verplichting die geldverwerkers moeten nakomen bij het controleren van de geschiktheid van eurobankbiljetten voordat deze opnieuw in omloop worden gebracht.

46. Hieruit volgt dat een tekstuele uitlegging van artikel 6, lid 2, van besluit ECB/2010/14, op basis van een vergelijkende analyse van de verschillende taalversies van deze bepaling, suggereert dat de minimumnormen niet van toepassing zijn op de geautomatiseerde geschiktheidscontrole die geldverwerkers uitvoeren in het kader van hun beroepsactiviteit. Evenmin wordt gesuggereerd dat geldverwerkers verplicht zijn om bij de uitvoering van die controles hun bankbiljettensorteermachines te controleren of testen in overeenstemming met die normen. Daarentegen houdt de verwijzing naar de minimumnormen van de ECB in artikel 6, lid 2, van besluit ECB/2010/14 in dat geldverwerkers hun taken moeten uitvoeren met gebruikmaking van machines die eerder overeenkomstig deze normen werden getest.

47. Niettegenstaande de relatieve dubbelzinnigheid van artikel 6, lid 2, van besluit ECB/2010/14, moet ik er hoe dan ook op wijzen dat een contextuele en systematische uitlegging van dat besluit steun biedt voor de opvatting dat geldverwerkers niet gebonden zijn aan de minimumnormen van de ECB wat betreft de geautomatiseerde geschiktheidscontroles van eurobankbiljetten.

48. Ten eerste wordt in overweging 3 van besluit ECB/2012/19 – dat wil zeggen de belangrijkste rechtshandeling die door de ECB werd vastgesteld tot wijziging van besluit ECB/2010/14¹⁶ – vermeld dat de minimumnormen voor geautomatiseerde geschiktheidscontroles van eurobankbiljetten vereisten vormen die van toepassing zijn op de functionaliteiten van bankbiljettensorteermachines. In diezelfde overweging wordt voorts ondubbelzinnig verklaard dat „[de minimumnormen] derhalve *slechts* relevant [zijn] voor producenten van bankbiljettensorteermachines en [...] geen impact [hebben] op de procedures voor echtheids- en geschiktheidscontroles die zijn vastgelegd in besluit ECB/2010/14 waaraan geldverwerkers moeten voldoen”.¹⁷ Er mag derhalve geen twijfel meer bestaan over het doel van de door besluit ECB/2012/19 ingevoerde wijziging wat de werkingssfeer van de minimumnormen betreft.

49. Ten tweede is het belangrijk te vermelden dat artikel 6 van besluit ECB/2010/14 in de oorspronkelijke versie ervan bepaalde dat de geschiktheidscontroles van eurobankbiljetten moesten voldoen aan de in de bijlagen IIIa en IIIb bij dat besluit vastgelegde minimumnormen. Met name werden in bijlage IIIa bij dat besluit de minimumnormen vastgelegd voor geautomatiseerde geschiktheidscontroles middels bankbiljettensorteermachines, terwijl in bijlage IIIb de minimumnormen werden vastgelegd voor manuele geschiktheidscontroles door daartoe opgeleide personeelsleden.

50. Na de vaststelling van besluit ECB/2012/19 werd bijlage IIIa bij besluit ECB/2010/14 evenwel ingetrokken met het uitdrukkelijke doel, overeenkomstig overweging 3 van eerstgenoemd besluit, de minimumnormen voor geautomatiseerde geschiktheidscontroles „buiten het

¹⁶ Zie ook besluit (EU) 2019/2195 van de Europese Centrale Bank van 5 december 2019 tot wijziging van [besluit ECB/2010/14] (PB 2019, L 330, blz. 91), waarmee een aantal technische wijzigingen en nadere verduidelijkingen en verbeteringen van bepaalde regels, procedures en definities zijn ingevoerd.

¹⁷ Cursivering van mij.

toepassingsgebied” van laatstgenoemd besluit te plaatsen.¹⁸ Tegelijkertijd werden die minimumnormen geïntegreerd in richtsnoer ECB/2010/NP16¹⁹, die de regels en procedures vaststelt voor het testen van typen bankbiljettensorteermachines. Volgens artikel 2 van deze richtsnoer zijn zij van toepassing op tests van die typen machines „op verzoek van fabrikanten [...] vóór en bij de installatie ervan door geldverwerkers”. De minimumnormen zijn sindsdien opgenomen in bijlage IV bij deze richtsnoer, onverminderd de bekendmaking die, volgens artikel 6, lid 2, van besluit ECB/2010/14, op de website van de ECB moet plaatsvinden. Vreemd genoeg werden besluit ECB/2012/19 en de in richtsnoer ECB/2012/NP16 ingevoerde wijziging op dezelfde datum vastgesteld.

51. Uit besluit ECB/2012/19 blijkt derhalve dat de personele werkingssfeer van de minimumnormen werd aangepast opdat deze normen uitsluitend van toepassing zouden zijn op tests die fabrikanten uitvoeren op hun typen bankbiljettensorteermachines. Zoals de ECB terecht heeft opgemerkt tijdens de terechtzitting, berust deze wijziging op een bewuste beleidskeuze van deze instelling om storing of manipulatie van de machines die geautomatiseerde geschiktheidscontroles uitvoeren, te vermijden. Zoals ik hieronder zal toelichten, is deze beleidskeuze voorts gebaseerd op de aanvullende verplichting voor geldverwerkers om hun machines alleen met de standaardfabrieksinstellingen te gebruiken.

52. Ten derde, indien de minimumnormen zouden worden geacht niet alleen van toepassing te zijn op fabrikanten van bankbiljettensorteermachines, zoals hierboven vermeld, maar ook op geldverwerkers, zouden verschillende bepalingen van besluit ECB/2010/14, waarmee wordt beoogd een volledige reeks regels en procedures voor echtheids- en geschiktheidscontroles vast te stellen, hun betekenis verliezen of in elk geval een overbodig resultaat opleveren.

53. Dat zou eerst en vooral gelden voor de aan geldverwerkers uit hoofde van artikel 3, lid 5, van besluit ECB/2010/14 opgelegde verplichting om bankbiljettensorteermachines te gebruiken met de standaardfabrieksinstellingen. Zoals reeds werd vermeld, is die verplichting bedoeld om een situatie te vermijden waarin geldverwerkers de door de fabrikanten van deze machines ingestelde standaardfabrieksinstellingen wijzigen, teneinde discrepanties in de resultaten van echtheids- en geschiktheidscontroles van eurobankbiljetten in de eurozone te vermijden. Het is duidelijk dat indien geldverwerkers hun machines zouden verifiëren overeenkomstig de door de minimumnormen van de ECB opgelegde vereisten, zij niet in staat zouden zijn om te voldoen aan de verplichting om de door de fabrikant vóór de levering of bij de installatie ingestelde standaardfabrieksinstellingen niet te wijzigen. Bijgevolg zou een uitlegging die pleit voor het opleggen van minimumnormen aan geldverwerkers leiden tot een tegenstrijdigheid in besluit ECB/2010/14, hetgeen niet alleen de interne normatieve samenhang ervan zou ondermijnen, maar ook de door de ECB bij de vaststelling van besluit ECB/2012/19 gemaakte beleidskeuze in gevaar zou brengen.

54. Bovendien moet een soortgelijke opvatting gelden voor de verplichting voor geldverwerkers om voor de geautomatiseerde geschiktheidscontroles van eurobankbiljetten uitsluitend typen bankbiljettensorteermachines te gebruiken die werden getest en goedgekeurd door nationale centrale banken, zoals vastgesteld in artikel 3, lid 3, van besluit ECB/2010/14. Nogmaals, als geldverwerkers verplicht zouden zijn om hun machines te testen om te garanderen dat deze

¹⁸ De minimumnormen voor manuele geschiktheidscontroles blijven daarentegen van toepassing op geldverwerkers uit hoofde van artikel 6, lid 1, van de gewijzigde versie van besluit ECB/2010/14, zoals vermeld in bijlage III daarbij. Die verschillende behandeling vloeit voort uit het feit dat geldverwerkers, wanneer zij met hun eigen personeel manuele geschiktheidscontroles uitvoeren, zonder daarbij dus te vertrouwen op een machine die eerder door een fabrikant werd afgesteld, nog steeds moeten waarborgen dat deze normen in acht worden genomen.

¹⁹ Die integratie gebeurde aan de hand van bovengenoemd richtsnoer ECB/2012/NP20. Zie voetnoot 7 hierboven.

voldoen aan de minimumnormen van de ECB, dan zou dat vraagtekens plaatsen bij het doel van de regels en procedures voor het testen van deze machines, waarin fabrikanten en nationale centrale banken een centrale rol spelen overeenkomstig artikel 9 van besluit ECB/2010/14 en andere toepasselijke normen, met name richtsnoer ECB/2010/NP16. Bovendien zouden er twijfels blijven bestaan over de methode en de frequentie van de door geldverwerkers uitgevoerde tests. Mijns inziens pleit het ontbreken van enige aanwijzing ter zake in besluit ECB/2010/14 zeker voor de conclusie dat de ECB, die dat besluit en de daaropvolgende wijziging heeft vastgesteld, ervan uitging dat geldverwerkers niet verplicht zijn om hun machines te testen in het licht van de minimumnormen van de ECB.

55. Zoals uiteengezet in punt 47 van deze conclusie, vereist een contextuele en systematische uitlegging van artikel 6, lid 2, van besluit ECB/2010/14 derhalve geen heroverweging van de tekstuele lezing van die bepaling. Integendeel, die uitlegging ondersteunt het standpunt dat de minimumnormen van de ECB geen verplichting opleggen aan geldverwerkers om hun machines te testen overeenkomstig deze normen.

56. Ten slotte, wat betreft de teleologische uitlegging van besluit ECB/2010/14 en artikel 6, lid 2, van dat besluit, dient erop te worden gewezen dat een van de belangrijkste taken met het oog op het verzekeren van het vertrouwen van het publiek in de in omloop zijnde eurobankbiljetten erin bestaat dat deze bankbiljetten in goede conditie worden gehouden.²⁰ Aangezien de conditie van bankbiljetten onvermijdelijk verslechtert naarmate ze langer in omloop zijn, moeten versleten of gebrekkige bankbiljetten uit de omloop worden genomen en worden vervangen door nieuwe of geschikte bankbiljetten. De belangrijkste doelstelling in dat verband is ervoor te zorgen dat eurobankbiljetten niet alleen worden aanvaard als betaalmiddel, maar ook gemakkelijk en op betrouwbare wijze kunnen worden gecontroleerd op echtheid, en zo de euro te beschermen tegen valsemunterij.

57. In dat opzicht is het juist dat de vaststelling van twee niveaus van tests voor bankbiljettensorteermachines in het kader van de minimumnormen van de ECB – in eerste instantie uitgevoerd door de fabrikanten van de machines en vervolgens door de geldverwerkers – zou kunnen worden beschouwd als een manier om de kans te verkleinen dat ongeschikte bankbiljetten opnieuw in omloop worden gebracht.

58. Afgezien van het feit dat – zoals ik reeds heb opgemerkt – een dergelijke opvatting in strijd zou zijn met de letterlijke uitlegging van artikel 6, lid 2, van besluit ECB/2010/14 en de interne samenhang van dat besluit zou ondermijnen, is het echter niet zeker dat die doelstelling zou kunnen worden verwezenlijkt, om soortgelijke redenen als die welke in punt 53 van deze conclusie zijn uiteengezet. Opdat geldverwerkers zelf bankbiljettensorteermachines zouden kunnen testen, zouden de standaardfabrieksinstellingen van die machines immers moeten worden aangepast, waardoor het risico zou toenemen dat geautomatiseerde geschiktheidscontroles worden verstoord of falen en derhalve een minder doeltreffend resultaat opleveren. Voorts kunnen, zoals de ECB ter terechtzitting heeft opgemerkt, gezien het beperkte aantal fabrikanten van dergelijke machines in de eurozone in vergelijking met het grotere aantal geldverwerkers, doeltreffendere en kostenefficiëntere tests worden uitgevoerd wanneer de verplichting om te voldoen aan de minimumnormen alleen geldt voor de fabrikanten van bankbiljettensorteermachines en niet wordt uitgebreid tot geldverwerkers.

²⁰ Zie overweging 2 van besluit ECB/2010/14.

59. De met besluit ECB/2010/14 – en artikel 6, lid 2, van dat besluit – nagestreefde doelstellingen lijken mij derhalve geen afwijking te rechtvaardigen van de uitlegging dat geldverwerkers niet verplicht zijn om hun bankbiljettensorteermachines te controleren en testen in het licht van de door de ECB vastgelegde minimumnormen.

60. Uit het voorgaande volgt dat geen van de door het Hof vastgestelde methoden om de betekenis van Unierechtelijke bepalingen vast te stellen, toelaat te concluderen dat de in artikel 6, lid 2, van besluit ECB/2010/14 bedoelde minimumnormen van toepassing zijn op geldverwerkers wanneer zij hun verplichting nakomen om geautomatiseerde geschiktheidscontroles van eurobankbiljetten uit te voeren.

61. Zoals de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen stelt, blijft niettemin de vraag of een geldverwerker wiens bankbiljettensorteermachines niet voldoen aan het in de minimumnormen van de ECB vastgestelde tolerantieniveau van 5 %, kan weigeren gevolg te geven aan een bevel om die situatie te verhelpen dat is uitgevaardigd door een nationale centrale bank na een inspectie ter plaatse in de gebouwen van de geldverwerker. In de onderhavige zaak wil ik het Hof uitnodigen om deze kwestie te behandelen, die – zoals blijkt uit het verzoek om een prejudiciële beslissing – van essentieel belang is om de verwijzende rechter in staat te stellen om het voor hem aanhangige geding te beslechten,²¹ in het bijzonder om te beoordelen of het bestreden besluit gegrond is.

62. In dat verband dient erop te worden gewezen dat het normatieve kader dat door besluit ECB/2010/14 en andere toepasselijke wetgeving, met name richtsnoer ECB/2010/NP16, werd vastgesteld teneinde te waarborgen dat alleen eurobankbiljetten in goede conditie opnieuw in omloop worden gebracht, in wezen is gebaseerd op drie hoofdpijlers. Deze hoofdpijlers zijn i) de productie en configuratie van bankbiljettensorteermachines die voldoen aan de minimumnormen voor geautomatiseerde geschiktheidscontroles en die, nadat zij op verzoek van een fabrikant werden getest en goedgekeurd door een nationale centrale bank, per type worden vermeld op de website van de ECB;²² ii) het opleggen van een reeks verplichtingen voor geldverwerkers, met name in verband met geautomatiseerde geschiktheidscontroles van eurobankbiljetten, en iii) de verlening van controle- en toezichthoudende bevoegdheden aan nationale centrale banken om te verzekeren dat de relevante entiteiten hun respectieve verplichtingen nakomen.²³

63. Met betrekking tot de aan geldverwerkers opgelegde verplichtingen heb ik reeds uiteengezet dat deze grotendeels voortvloeien uit artikel 3 van besluit ECB/2010/14,²⁴ dat niet alleen in lid 1 van dat besluit een algemene verplichting oplegt om eurobankbiljetten op echtheid en geschiktheid te controleren overeenkomstig de in dit besluit vastgelegde procedures, maar eveneens bijkomende verplichtingen vaststelt, met name in de leden 3, 4 en 5. Op grond van deze verplichtingen moeten geldverwerkers, ten eerste, een type bankbiljettensorteermachine gebruiken dat werd getest en goedgekeurd door een nationale centrale bank overeenkomstig de door de ECB bekendgemaakte minimumnormen; ten tweede, mogen zij de bankbiljettensorteermachines slechts gebruiken voor de op de website van de ECB vermelde denominaties en series van eurobankbiljetten en, ten derde, moeten zij deze machines gebruiken met de geüpdatete standaardfabrieksinstellingen.

²¹ Zie in die zin arrest van 27 oktober 2022, Iveco Orecchia (C-68/21 en C-84/21, EU:C:2022:835, punten 57 en 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

²² Zie onder meer artikel 9 van besluit ECB/2010/14 en artikel 2, leden 1 en 2, van richtsnoer ECB/2010/NP16.

²³ Zie onder meer artikel 10 van besluit ECB/2010/14 en artikelen 2, lid 3, en 4 van richtsnoer ECB/2010/NP16.

²⁴ Zie punt 40 van deze conclusie.

64. Artikel 10, lid 1, van besluit ECB/2010/14 bepaalt op zijn beurt dat nationale centrale banken inspecties ter plaatse mogen uitvoeren in de gebouwen van de geldverwerkers, met name om te controleren in hoeverre hun bankbiljettensorteermachines eurobankbiljetten op echtheid en geschiktheid kunnen controleren, en om de procedures inzake bediening en controle van deze machines te verifiëren. Artikel 10, lid 3, van besluit ECB/2010/14 bepaalt voorts dat indien een nationale centrale bank vaststelt dat een geldverwerker niet voldoet aan de bepalingen van dit besluit, zij van de geldverwerker binnen een bepaalde tijdspanne bijsturing moet vereisen. Dit betekent dat nationale centrale banken bevelen kunnen uitvaardigen tegen geldverwerkers wanneer deze nalaten hun verplichtingen na te komen, en zelfs sancties kunnen opleggen, mits deze doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.²⁵

65. Ter terechtzitting heeft zowel de Commissie als de ECB aangegeven dat een gecombineerde lezing van enerzijds de in besluit ECB/2010/14 vastgestelde verplichtingen voor geldverwerkers en anderzijds artikel 10, lid 3, van besluit ECB/2010/14 een toereikende rechtsgrondslag vormt voor een nationaal besluit, zoals dat in het hoofdgeding, waarbij een geldverwerker wordt gelast een situatie recht te zetten waarin zijn bankbiljettensorteermachines het tolerantieniveau van 5 % voor de geschiktheidscontroles van eurobankbiljetten overschrijden. Volgens die partijen dient deze gecombineerde lezing te voorkomen dat een geldverwerker weigert te handelen overeenkomstig het bevel dat de nationale centrale bank tegen hem heeft uitgevaardigd.

66. Ik wil van meet af aan beklemtonen dat artikel 10, lid 3, van besluit ECB/2010/14 uitdrukkelijk bepaalt dat een nationale centrale bank, wil zij een bevel uitvaardigen of een sanctie opleggen, moet vaststellen „dat een geldverwerker niet voldoet aan de bepalingen van [besluit ECB/2010/14]”. Indien de in artikel 6, lid 2, van dat besluit bedoelde minimumnormen echter niet van toepassing zijn op geldverwerkers, zou het nodig blijven om vast te stellen welke bepaling door de geldverwerker in wezen is geschonden wanneer zijn bankbiljettensorteermachines het in deze normen vastgestelde tolerantieniveau voor geautomatiseerde geschiktheidscontroles overschrijden.

67. In dat verband meen ik dat het voldoende duidelijk is dat, voor zover artikel 3, lid 1, van besluit ECB/2010/14 aan geldverwerkers de verplichting oplegt om geautomatiseerde geschiktheidscontroles uit te voeren, deze geldverwerkers bankbiljettensorteermachines moeten gebruiken die in staat zijn om die controles uit te voeren en in het bijzonder om ongeschikte of beschadigde eurobankbiljetten te detecteren. Anders zouden zij niet voldoen aan hun fundamentele plicht uit hoofde van besluit ECB/2010/14, die voorts een uitdrukking is van de uit hoofde van artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1338/2001 aan hen opgelegde algemenere verplichting om mee te werken aan de bestrijding van valsemunterij. Indien een nationale centrale bank in deze context na een inspectie in de gebouwen van de geldverwerker een gebrek vaststelt bij diens bankbiljettensorteermachines, moet die geldverwerker de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat deze machines worden hersteld. De huidige bewoordingen van besluit ECB/2010/14 gaan, zoals eerder vermeld, weliswaar uit van het beginsel dat geldverwerkers hun bankbiljettensorteermachines niet mogen manipuleren, om te voorkomen dat de door de fabrikant van deze machines ingestelde standaardfabrieksinstellingen worden aangetast, maar dat mag een geldverwerker er echter geenszins van weerhouden om op te treden – en, indien nodig, samen te werken met de fabrikant – om deze situatie te verhelpen.

²⁵ Zie in dit verband artikel 6, lid 2, van verordening nr. 1338/2001.

68. Hieruit volgt dat een geldverwerker niet kan weigeren om een bevel na te leven dat werd uitgevaardigd door een nationale centrale bank na een inspectie ter plaatse in de gebouwen van de geldverwerker en waarbij de geldverwerker wordt gelast om die situatie te verhelpen waarin zijn sorteermachines niet voldoen aan het in de minimumnormen voor geautomatiseerde geschiktheidscontroles vastgestelde tolerantieniveau van 5 %. Een dergelijk besluit kan mijns inziens alleen worden gebaseerd op artikel 3, lid 1, van besluit ECB/2010/14, gelezen in het licht van artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1338/2001.

69. Gelet op het voorgaande concludeer ik dat artikel 6, lid 2, van besluit ECB/2010/14 aldus moet worden uitgelegd dat de in die bepaling bedoelde minimumnormen van de ECB niet van toepassing zijn op geldverwerkers wanneer zij geautomatiseerde geschiktheidscontroles van eurobankbiljetten uitvoeren. Artikel 3, lid 1, van datzelfde besluit, gelezen in het licht van artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1338/2001, moet echter aldus worden uitgelegd dat geldverwerkers de nodige maatregelen moeten nemen om een situatie te verhelpen waarin bij een inspectie door een nationale centrale bank wordt vastgesteld dat hun bankbiljetten sorteermachines niet in staat zijn om de ongeschiktheid van eurobankbiljetten te detecteren zonder het tolerantieniveau van 5 % te overschrijden.

B. Tweede prejudiciële vraag

70. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 6, lid 2, van besluit ECB/2010/14, gelezen in samenhang met artikel 3, lid 5, ervan, aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale bepaling volgens welke geldverwerkers de door de ECB vastgelegde en op haar website bekendgemaakte minimumnormen moeten naleven.

71. Volgens een vast Unierechtelijk beginsel zijn de lidstaten overeenkomstig hun institutionele autonomie bevoegd om de voorwaarden vast te stellen waaronder hun overheidsinstanties en -organen het Unierecht kunnen uitvoeren. Zoals de ECB terecht opmerkt, heeft het Hof geoordeeld dat de lidstaten zelfs op gebieden die onder de exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie vallen, maatregelen kunnen invoeren die nodig zijn voor de doeltreffende toepassing en handhaving van het Unierecht.²⁶ Daarbij moeten de lidstaten evenwel krachtens het doeltreffendheidsbeginsel en het beginsel van loyale samenwerking alle normatieve elementen eerbiedigen die voortvloeien uit de Unierechtelijke bepaling die wordt uitgevoerd.

72. Wat de bescherming van de euro tegen valsemunterij betreft, stel ik vast dat de Republiek Litouwen bepalingen heeft vastgesteld ter uitvoering van besluit ECB/2010/14 en met name de verplichtingen van dat besluit die van toepassing zijn op geldverwerkers krachtens onder meer artikel 3, lid 1, en leden 3 tot en met 5.

73. Meer bepaald volgt uit de verwijzingsbeslissing dat krachtens artikel 47⁵ van de wet inzake de Bank van Litouwen, in de op het hoofdgeding toepasselijke versie, de Bank van Litouwen toezicht houdt op de geldverwerkingswerkzaamheden overeenkomstig de toepasselijke bepalingen, met name besluit ECB/2010/14. Evenzo verleent artikel 47⁷ van deze wet de Bank van Litouwen de bevoegdheid om corrigerende maatregelen vast te stellen, waarbij deze bevoegdheid rechtstreeks voortvloeit uit artikel 10, lid 3, van besluit ECB/2010/14.

²⁶ Zie onder meer arrest van 6 maart 2008, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (C-82/07, EU:C:2008:143, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

74. Bovendien heeft de Bank van Litouwen het besluit betreffende de procedure voor toezicht op geldverwerkingswerkzaamheden goedgekeurd. Deze rechtshandeling verleent de Bank van Litouwen de bevoegdheid om bij een inspectie te testen of de door een geldverwerker gebruikte geldsorteermachines in staat zijn om eurobankbiljetten op echtheid en geschiktheid te controleren. De Bank van Litouwen heeft eveneens het besluit betreffende de procedure voor echtheids- en geschiktheidscontroles aangenomen, waarvan punt 12 vereist dat geldverwerkers de echtheid en kwaliteit van eurobankbiljetten controleren „overeenkomstig de op de website van de ECB bekendgemaakte minimumnormen”.

75. Op basis van mijn analyse van de eerste prejudiciële vraag ben ik tot de slotsom gekomen dat artikel 6, lid 2, van besluit ECB/2010/14 aldus moet worden uitgelegd dat de in die bepaling bedoelde minimumnormen van de ECB niet van toepassing zijn op geldverwerkers wanneer zij geautomatiseerde geschiktheidscontroles van eurobankbiljetten uitvoeren. In die analyse heb ik tevens uiteengezet dat artikel 3, lid 5, van besluit ECB/2010/14 aan geldverwerkers de verplichting oplegt om bij het uitvoeren van geautomatiseerde geschiktheidscontroles van eurobankbiljetten hun bankbiljetten sorteermachines te gebruiken met de standaardfabrieksinstellingen. Nogmaals, daarmee wordt beoogd dat geldverwerkers de door de fabrikanten ingestelde standaardfabrieksinstellingen van die machines niet manipuleren, teneinde het risico van inconsistente of falende geautomatiseerde geschiktheidscontroles in de eurozone te vermijden.²⁷

76. De ECB erkent dat de relevante bepalingen van het Litouwse recht niet noodzakelijkerwijs in de weg staan aan een dergelijke uitlegging van artikel 6, lid 2, van besluit ECB/2010/14. Volgens de ECB zouden deze bepalingen kunnen worden uitgelegd op een wijze die strookt met besluit ECB/2010/14, voor zover de verwijzing naar de naleving door geldverwerkers van de minimumnormen van de ECB wordt opgevat als een verplichting tot naleving van de bepalingen van besluit ECB/2010/14 die voor hen rechtstreeks relevant zijn, te weten artikel 3 van dat besluit.

77. Naar mijn mening is er in de onderhavige zaak echter geen ruimte voor een dergelijke uitleggingsmarge. De uitlegging van artikel 6, lid 2, van besluit ECB/2010/14 die ik het Hof in overweging geef, is rechtstreeks in strijd met de duidelijke bewoordingen van punt 12 van het door de Bank van Litouwen aangenomen besluit betreffende de procedure voor echtheids- en geschiktheidscontroles. In die omstandigheden ben ik geneigd te geloven dat het niet mogelijk is om die nationale bepaling aldus uit te leggen dat zij in overeenstemming is met dat besluit en niet buiten toepassing wordt gelaten.

78. Zoals de verwijzende rechter opmerkt, is de Litouwse bepaling in haar huidige bewoordingen bovendien rechtstreeks in strijd met de verplichting van geldverwerkers om bankbiljetten sorteermachines alleen met de standaardfabrieksinstellingen te gebruiken. In dit opzicht leiden de bewoordingen van die bepaling niet alleen tot een situatie van rechtsonzekerheid – zoals duidelijk blijkt in de onderhavige zaak – maar kunnen zij er ook toe leiden dat geldverwerkers hun machines controleren en zo nodig maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de minimumnormen worden nageleefd. Om die reden verzet artikel 3, lid 5, van besluit ECB/2010/14 zich volgens mij tegen deze bepaling.²⁸

²⁷ Zie in die zin punt 58 van deze conclusie.

²⁸ Ik wens hier kort aan toe te voegen dat artikel 3, lid 5, van besluit ECB/2010/14 weliswaar bepaalt dat een nationale centrale bank en een geldverwerker strengere afstellingen kunnen overeenkomen dan die welke op fabrieksniveau werden ingesteld, maar dat deze mogelijkheid niet betekent dat lidstaten geldverwerkers de verplichting kunnen opleggen om hun machines te testen overeenkomstig de minimumnormen van de ECB.

79. In het licht van het voorgaande concludeer ik dat artikel 6, lid 2, van besluit ECB/2010/14, gelezen in samenhang met artikel 3, lid 5, ervan, aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale bepaling als in het hoofdgeding, volgens welke geldverwerkers de door de ECB vastgelegde en op haar website bekendgemaakte minimumnormen moeten naleven.

80. Gelet op de antwoorden die ik voorstel te geven op de eerste en de tweede prejudiciële vraag, hoeven de derde en de vierde vraag van de verwijzende rechter niet te worden onderzocht.

V. Conclusie

81. Gelet op bovenstaande analyse geef ik het Hof in overweging, de eerste twee prejudiciële vragen van de Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas te beantwoorden als volgt:

„1) Artikel 6, lid 2, van het besluit van de Europese Centrale Bank van 16 september 2010 inzake echtheids- en geschiktheidscontroles en het opnieuw in omloop brengen van eurobankbiljetten (ECB/2010/14) (2010/597/EU), zoals gewijzigd bij het besluit van de Europese Centrale Bank van 7 september 2012 (ECB/2012/19) (2012/507/EU),

moet aldus worden uitgelegd dat de in die bepaling bedoelde minimumnormen van de ECB niet van toepassing zijn op geldverwerkers wanneer zij geautomatiseerde geschiktheidscontroles van eurobankbiljetten uitvoeren.

Artikel 3, lid 1, van datzelfde besluit, gelezen in het licht van artikel 6, lid 1, van verordening (EG) nr. 1338/2001 van de Raad van 28 juni 2001 tot vaststelling van maatregelen die noodzakelijk zijn voor de bescherming van de euro tegen valsemunterij, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 44/2009 van de Raad van 18 december 2008,

moet echter aldus worden uitgelegd dat:

geldverwerkers de nodige maatregelen moeten nemen om een situatie te verhelpen waarin bij een inspectie door een nationale centrale bank wordt vastgesteld dat hun bankbiljettensorteermachines niet in staat zijn om de ongeschiktheid van eurobankbiljetten te detecteren zonder het tolerantieniveau van 5 % te overschrijden.

2) Artikel 6, lid 2, van besluit ECB/2010/14 van de Europese Centrale Bank (2010/597/EU), zoals gewijzigd bij besluit ECB/2012/19 van de Europese Centrale Bank (2012/507/EU), gelezen in samenhang met artikel 3, lid 5, ervan,

moet aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale bepaling volgens welke geldverwerkers de door de ECB vastgelegde en op haar website bekendgemaakte minimumnormen moeten naleven.”