



Datum van
inontvangstneming

:

09/02/2022

Zaak C-772/21**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie****Datum van indiening:**

14 december 2021

Verwijzende rechter:

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Litouwen)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

8 december 2021

Rekwirante in hogere voorziening en verzoekende partij in eerste aanleg:

„Brink’s Lithuania” UAB

Andere partij in de procedure in hogere voorziening en verwerende partij in eerste aanleg:

Lietuvos bankas

Voorwerp van het hoofdgeding

Het hoofdgeding heeft betrekking op het bindende karakter, de uitlegging en de toepassing van de materiële rechtsregels inzake de minimumnormen voor de geautomatiseerde geschiktheidscontroles van eurobankbiljetten door bankbiljettensorteermachines (hierna: „minimumnormen”).

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing

De uitlegging van besluit ECB/2010/14 van de Europese Centrale Bank van 16 september 2010 inzake echtheids- en geschiktheidscontroles en het opnieuw in omloop brengen van eurobankbiljetten (hierna: „besluit ECB/2010/14”), zoals gewijzigd bij besluit ECB/2012/19 van de Europese Centrale Bank van 7 september 2012 (hierna: „besluit ECB/2012/19”), en de geldigheid van artikel 6, lid 2, van dat besluit; artikel 267, derde alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Prejudiciële 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?

Aangehaalde Unierechtelijke bepalingen

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 (hierna: „verordening nr. 1338/2001”): artikel 6, leden 1 en 2.

Besluit ECB/2010/14 van de Europese Centrale Bank van 16 september 2010 inzake echtheids- en geschiktheidscontroles en het opnieuw in omloop brengen van eurobankbiljetten: overweging 2, artikel 1, artikel 2, leden 2 en 6, artikel 3, lid 1, en leden 3 tot en met 5, artikel 6, leden 1 en 2, artikel 9, lid 1, artikel 10, leden 1 en 3 en artikel 13, lid 2.

Besluit ECB/2012/19: overweging 3 en punt 4 van de bijlage erbij.

De minimumnormen voor de geautomatiseerde geschiktheidscontrole van eurobankbiljetten door bankbiljettensorteermachines.

Artikel 132, lid 2, en artikel 297, lid 2, VWEU.

Artikel 17, lid 7, van het reglement van orde van de ECB (ECB/2004/2) van 19 februari 2004.

Aangehaalde nationale bepalingen

Artikel 1 van de Litouwse wet inzake de Bank van Litouwen (in de versie van 27 juni 2018, hierna: „nationale wet”) luidt onder meer: „[omissis] de Bank van Litouwen maakt integraal deel uit van het Europees Stelsel van centrale banken en streeft de doelstellingen na en voert de taken uit van het Europees Stelsel van centrale banken conform de richtsnoeren en instructies van de [ECB]. De Bank van Litouwen vervult haar functie en verricht haar werkzaamheden voor zover zij niet strijdig zijn met de doelstellingen van de [ECB] en het Europees Stelsel van centrale banken en voldoen aan de rechtshandelingen van de Europese Unie, met inbegrip van de rechtshandelingen van de [ECB]. [omissis]”

In artikel 6, lid 3, van de nationale wet wordt bepaald dat „[d]e Bank van Litouwen toezicht houdt 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. 1210/2010 en besluit ECB/2010/14 uitvoeren voor geldverwerkingswerkzaamheden – echtheids- en geschiktheidscontrole en het opnieuw in omloop brengen van eurobankbiljetten en munten (‚geldverwerkingswerkzaamheden’).”

Artikel 47⁶, lid 1, van de nationale wet luidt: „[d]e 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.”

In artikel 47⁵, lid 1 van de nationale wet wordt het volgende bepaald: „[d]e 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 (EU) nr. 1210/2010, besluit ECB/2010/14 en de rechtshandelingen van de Bank van Litouwen inzake het toezicht op de werkzaamheden van geldverwerkers. [omissis]”

In artikel 47⁷, lid 1, onder 2), van de nationale wet staat te lezen: „[b]ij constatering van schendingen geeft de Bank van Litouwen de geldverwerker een of meer bindende aanwijzingen: [omissis] 2) een einde maken aan de schendingen binnen de door de Bank van Litouwen gestelde termijn.”

In punt 16.3 van de beschrijving van de procedure voor toezicht op geldverwerkingswerkzaamheden, aangenomen bij besluit van de directie van de Bank van Litouwen van 10 september 2015, wordt vermeld dat de verantwoordelijke werknemers bij een inspectie moeten testen of de door de geldverwerker gebruikte geldsortermachines geschikt zijn voor het verrichten van echtheids- en geschiktheidscontroles van eurobankbiljetten of munten. Punt 16.6 van die wettelijke maatregel vermeldt dat de verantwoordelijke werknemers bij een dergelijke inspectie moeten beoordelen of de geldverwerker

naar behoren voldoet aan de procedures van punt 16.5 van de beschrijving en aan andere vereisten voor geldverwerking als bedoeld in verordening nr. 1338/2001, verordening nr. 1210/2010, besluit ECB/2010/14 en de beschrijving van de procedure voor echtheids- en geschiktheidscontrole.

In punt 12 van de beschrijving van de echtheids- en geschiktheidscontrole en het opnieuw in omloop brengen van eurobankbiljetten en munten, aangenomen bij besluit van de directie van de Bank van Litouwen van 16 september 2014, wordt het volgende vermeld: „[e]en geldverwerker controleert eurobankbiljetten op geautomatiseerde wijze op echtheid en geschiktheid, overeenkomstig de op de website van de ECB bekendgemaakte minimumnormen [omissis], met gebruikmaking van: 12.1. Door cliënten bediende machines waarvan de gecontroleerde bankbiljetten worden geclassificeerd en behandeld overeenkomstig de in bijlage IIa bij besluit ECB/2010/14 vastgelegde procedure; 12.2. Door personeelsleden bediende machines waarvan de gecontroleerde bankbiljetten worden geclassificeerd en behandeld overeenkomstig de in bijlage IIb bij besluit ECB/2010/14 vastgelegde procedure.”

Korte samenvatting van de feiten van het hoofdgeding

- 1 Het hoofdgeding betreft een geschil tussen „Brink’s Lithuania” UAB (de opvolger van „G4S Lietuva” UAB) (hierna: „verzoekster”) en Lietuvos bankas (de Bank van Litouwen) (hierna: „de andere partij in hogere voorziening”) en heeft betrekking op het besluit van de directeur van de afdeling contanten van de Bank van Litouwen van 28 februari 2019 (hierna: „besluit”) waarin verzoekster wordt gelast een einde te maken aan een inbreuk, dat wil zeggen ervoor te zorgen dat het tolerantieniveau voor geschiktheid bij geautomatiseerde controle van eurobankbiljetten die met behulp van de door verzoekster gebruikte bankbiljettensorteermachines, te weten de BPS 200, serienr. 20018323 (hierna: „machine 1”), en de BPS 200, serienr. 20018265 (hierna: „machine 2”), (hierna samen „machines” genoemd) opnieuw in omloop moeten worden gebracht, het door de ECB vastgestelde tolerantieniveau van 5 % niet overschrijdt.
- 2 Uit de op 18 december 2018 bij verzoekster verrichte inspectie bleek dat machine 1 18,26 % van de in het testpakket aanwezige ongeschikte biljetten als geschikt voor circulatie had gesorteerd en dat machine 2 13,91 % van die bankbiljetten als geschikt voor circulatie had gesorteerd.
- 3 Verzoekster heeft aangegeven dat de eurobankbiljetten die bij de inspectie van de onderneming op 18 december 2018 werden gesorteerd, bestemd waren om opnieuw in omloop te worden gebracht en heeft gesteld dat de machines niet met de standaard fabrieksinstellingen, maar met minder restrictieve instellingen voor geschiktheidssortering, waren getest.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 4 In onderhavige zaak leggen verzoekster en de andere partij in hogere voorziening artikel 6, lid 2, van besluit ECB/2010/14 verschillend uit. Laatstgenoemde betoogt dat die wettelijke bepaling moet worden uitgelegd als een verplichting voor een geldverwerker om bij het verrichten van de geautomatiseerde geschiktheidscontrole van eurobankbiljetten te voldoen aan de op de website van de ECB bekendgemaakte minimumnormen. Verzoekster betoogt dat deze bepaling aldus moet worden uitgelegd dat een geldverwerker bij de geautomatiseerde geschiktheidscontrole van eurobankbiljetten gebruik moet maken van bankbiljettensorteermachines die zijn getest en goedgekeurd overeenkomstig de op de website van de ECB bekendgemaakte minimumnormen.

Beknopte motivering van het verzoek om een prejudiciële beslissing

- 5 In casu wordt opgekomen tegen de beslissing waarbij artikel 6, lid 2, van besluit ECB/2010/14 en de minimumnormen zijn toegepast. Uit de beoordeling van de betrokken kamer van de Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (hoogste bestuursrechter van Litouwen) komt, gelet op artikel 13, lid 2, en artikel 3, lid 1, van besluit ECB/2010/14, naar voren dat die beslissing rechtstreekse werking heeft.
- 6 In het geding rijst de vraag of artikel 6, lid 2, van besluit ECB/2010/14 van toepassing is op een geldverwerker. Indien dit niet het geval is, doet zich de vraag voor 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 de verplichting om die minimumnormen na te leven wel geldt voor een geldverwerker. De betrokken kamer twijfelt ook aan het bindende karakter van de minimumnormen en aan de geldigheid van artikel 6, lid 2, van besluit ECB/2010/14.

Uitlegging van artikel 6, lid 2, van besluit ECB/2010/14

- 7 De betrokken kamer heeft twijfels over de uitlegging van artikel 6, lid 2, van besluit ECB/2010/14. Volgens de Litouwse vertaling van deze bepaling moet een geldverwerker de minimumnormen naleven. In overweging 3 van besluit ECB/2012/19 wordt echter vermeld dat de minimumnormen alleen 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. Indien artikel 6, lid 2, van besluit ECB/2010/14 aldus moet worden uitgelegd dat het een geldverwerker de verplichting oplegt om gebruik te maken van bankbiljettensorteermachines die zijn getest en goedgekeurd overeenkomstig de op de website van de ECB bekendgemaakte minimumnormen, twijfelt de betrokken kamer eraan of in artikel 6, lid 2, van besluit ECB/2010/14 een andere testprocedure wordt beschreven dan in artikel 9, lid 1.

- 8 De betrokken kamer heeft twijfels over de vraag of artikel 6, lid 2, en artikel 3, lid 5, van besluit ECB/2010/14 een geldverwerker die geautomatiseerde geschiktheidscontroles van eurobankbiljetten uitvoert, niet alleen de verplichting opleggen om gebruik te maken van machines met fabrieksinstellingen, maar ook de verplichting om te waarborgen dat aan de minimumnormen wordt voldaan. De vraag rijst ook of deze verplichtingen volledig verenigbaar zijn, met name in het geval dat het gebruik van standaardfabrieksinstellingen op zich geen garantie biedt dat aan de minimumnormen wordt voldaan en dat de geldverwerker extra maatregelen moet treffen (waaronder bijvoorbeeld de machine-instellingen wijzigen) om ervoor te zorgen dat aan de minimumnormen wordt voldaan. Deze vraag is van belang omdat de geldverwerker in casu aan een uit de minimumnormen voortvloeiende verplichting was onderworpen, maar niet aan een verplichting om de machines te gebruiken met standaardfabrieksinstellingen in de zin van artikel 3, lid 5, van besluit ECB/2010/14.
- 9 Indien de verplichting om overeenkomstig artikel 6, lid 2, van besluit ECB/2010/14 aan de minimumnormen te voldoen, op een geldverwerker van toepassing zou zijn, bestaan er bij de betrokken kamer ook twijfels over de wijze waarop de geldverwerker ervoor zou kunnen zorgen dat de minimumnormen in acht worden genomen, dat wil zeggen of de geldverwerker in dat geval eurobankbiljetten die reeds zijn gecontroleerd door zijn bankbiljettensorteermachine extra zou moeten controleren. Verzoekster merkt op dat besluit ECB/2010/14 niet voorziet in een verplichting voor een geldverwerker om geschiktheidscontroles uit te voeren met twee verschillende bankbiljettensorteermachines, en dat een geldverwerker om objectieve redenen niet kan weten welke eurobankbiljetten ten onrechte als geschikt zijn aangemerkt door de door hem gebruikte bankbiljettensorteermachine en hij niet kan berekenen hoeveel eurobankbiljetten onjuist zijn gesorteerd, en dus niet kan beoordelen of zijn bankbiljettensorteerwerkzaamheden voldoen aan het tolerantieniveau van 5 %. Derhalve rijst de vraag of een uitlegging van het vereiste van artikel 6, lid 2, van besluit ECB/2010/14 dat een geldverwerker bij de geautomatiseerde geschiktheidscontrole van eurobankbiljetten moet voldoen aan de minimumnormen, met inbegrip van het tolerantieniveau van 5 %, zou betekenen dat de geldverwerker iets moet doen wat niet mogelijk is.
- 10 De betrokken kamer betwijfelt of de formuleringen van artikel 6, lid 2, van besluit ECB/2010/14 in de verschillende talen van de Europese Unie tot de eenduidige conclusie kunnen leiden dat een geldverwerker dient te waarborgen dat bij de geautomatiseerde geschiktheidscontrole van eurobankbiljetten de minimumnormen worden nageleefd.
- 11 Indien de verplichting om aan de minimumnormen van artikel 6, lid 2, van besluit ECB/2010/14 te voldoen, evenwel niet van toepassing is op een geldverwerker, rijst daarentegen de vraag of de doelstelling om eurobankbiljetten in goede conditie te houden, zoals vermeld in overweging 2 van besluit ECB/2010/14, alleen kan worden verwezenlijkt door gebruik te maken van bankbiljettensorteermachines met fabrieksinstellingen. De andere partij in hogere

voorziening voert aan dat, indien zou worden aangenomen dat de verplichting tot naleving van de minimumnormen van artikel 6, lid 2, van besluit ECB/2010/14 niet geldt voor geldverwerkers, hiermee de algemene zorgvuldigheidsplicht zou vervallen, die inhoudt dat een geldverwerker die een machine gebruikt ervoor moet zorgen dat de machine in geschikte staat is voor het uitvoeren van geschiktheidscontroles van eurobankbiljetten en dat het in dat geval bovendien onmogelijk zou zijn om te waarborgen dat de eurobankbiljetten in goede conditie zijn.

Mogelijkheid om geldverwerkers op grond van nationaal recht te verplichten om te voldoen aan de minimumnormen

- 12 Indien artikel 6, lid 2, van besluit ECB/2010/14 aldus moet worden uitgelegd dat de minimumnormen uitsluitend gelden voor fabrikanten van bankbiljettensorteermachines (maar niet voor geldverwerkers), vraagt de betrokken kamer zich af of de nationaalrechtelijke verplichting voor geldverwerkers om de minimumnormen in acht te nemen, in casu verenigbaar is met artikel 6, lid 2, gelezen in samenhang met artikel 3, lid 5, van besluit ECB/2010/14.

– *Bindend karakter van de minimumnormen en geldigheid van artikel 6, lid 2, van besluit ECB/2010/14*

- 13 Bij de op de website van de ECB bekendgemaakte minimumnormen wordt geen datum van bekendmaking ervan vermeld, noch de datum waarop zij werden gewijzigd, noch de formulering van eerder geldende versies.
- 14 Om te bepalen of een handeling bindende rechtsgevolgen sorteert, heeft het Hof van Justitie zelf reeds gepreciseerd dat moet worden gekeken naar de wezenlijke inhoud ervan en moeten de gevolgen van die handeling worden beoordeeld aan de hand van objectieve criteria, zoals de inhoud ervan, waarbij in voorkomend geval rekening wordt gehouden met de context waarin de handeling is vastgesteld en met de bevoegdheden van de instelling, het orgaan of de instantie van de Unie waardoor die handeling is vastgesteld (arresten van 15 juli 2021, *Fédération bancaire française*, C-911/19, EU:C:2021:599, punt 38; 25 oktober 2017, *Roemenië/Commissie*, C-599/15 P, EU:C:2017:801, punt 48, en 20 februari 2018, *België/Commissie* (C-16/16 P, EU:C:2018:79, punt 32).
- 15 Overeenkomstig het rechtszekerheidsbeginsel dient elke handeling die beoogt rechtsgevolgen teweeg te brengen, haar verbindend karakter te ontleen aan een bepaling van het Unierecht, die expliciet als rechtsgrondslag moet worden vermeld en die de rechtsvorm bepaalt waarin de handeling moet worden verricht (arresten van 19 juni 2015, *Italië/Commissie*, T-358/11, EU:T:2015:394, punt 123; 12 december 2007, *Italië/Commissie*, T-308/05, EU:T:2007:382, punt 123 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 29 september 2011, *Polen/Commissie* (T-4/06, niet gepubliceerd, EU:T:2011:546, punt 82 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 16 Het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat een handeling van een instelling van de Unie slechts aan natuurlijke personen en rechtspersonen in een lidstaat kan worden tegengeworpen indien zij daarvan kennis hebben kunnen nemen door een regelmatige bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie. Het Hof heeft tevens geoordeeld dat het rechtszekerheidsbeginsel vereist dat een Unieregeling de belanghebbenden in staat stelt de omvang van de verplichtingen die zij hun oplegt, nauwkeurig te kennen: dit kan enkel worden gewaarborgd door de regelmatige bekendmaking van deze regeling in de officiële taal van de adressaat (arrest van 11 december 2007, Skoma-Lux sro, C-161/06, EU:C:2007:773, punten 37 en 38). Het Hof heeft erop gewezen dat de omstandigheid dat kon worden aangetoond dat de betrokkene daadwerkelijk wist van de Unieregeling, niet volstaat om een Unieregeling die niet regelmatig in het Publicatieblad van de Europese Unie werd bekendgemaakt, aan particulieren te kunnen tegenwerpen (arrest van 11 december 2007, Skoma-Lux sro, C-161/06, EU:C:2007:773, punten 45 en 46).
- 17 De betrokken kamer heeft dus twijfels of de minimumnormen, met inachtneming van het feit dat zij op de website van de ECB zijn bekendgemaakt, het rechtszekerheidsbeginsel en artikel 297, lid 2, VWEU schenden en als bindend kunnen worden beschouwd. De betrokken kamer betwijfelt of bindende aanwijzingen kunnen worden gegeven aan een geldverwerker die de minimumnormen heeft geschonden.
- 18 De betrokken kamer vraagt zich ook af of de rechtsregel van artikel 6, lid 2, van besluit ECB/2010/14, voor zover deze voorziet in een dergelijke wijze van bekendmaking van de minimumnormen voor de automatische geschiktheidscontrole van eurobankbiljetten, verenigbaar is met artikel 297, lid 2, VWEU en met het rechtszekerheidsbeginsel en of die rechtsregel geldig is.