



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT

LAILA MEDINA

föredraget den 15 december 2022¹

Mål C-772/21

UAB "Brink's Lithuania"

(begäran om förhandsavgörande från Lietuvos vyriausiosios administracinės teismas (Litauens högsta förvaltningsdomstol))

Begäran om förhandsavgörande – Skydd av euron mot förfälskning – Förordning (EG) nr 1338/2001 – Artikel 6.1 – Betaltjänstleverantörer som medverkar i hanteringen och distributionen till allmänheten av sedlar – Tolkning av artikel 6.2 i beslut ECB/2010/14 –

Upptäckt av obrukbara eurosedlar – Automatiserad kvalitetskontroll – Aktuella minimistandarder som offentliggörs på ECB:s webbplats – Personkrets som omfattas av tillämpningsområdet – Omfattningen av kontanthanterareshetens skyldigheter – Bindande verkan – Rättssäkerhetsprincipen"

I. Inledning

1. Förevarande begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av beslut ECB/2010/14,² i vilket fastställs gemensamma regler och förfaranden för äkthets- och kvalitetskontroll av eurosedlar enligt artikel 6.1 i förordning nr 1338/2001.³

2. Begäran har framställts inom ramen för ett mål mellan UAB "Brink's Lithuania" (nedan kallat Brink's Lithuania)⁴ och Lietuvos bankas (Litauens centralbank) angående ett beslut,⁵ genom vilket den sistnämnda förelade Brink's Lithuania att försäkra sig om att toleransnivån för den automatiserade kvalitetskontrollen av eurosedlar för återcirkulering som utförs med dess sedelhanteringsmaskiner inte överskred 5 procent.

3. I förevarande mål har EU-domstolen att avgöra huruvida artikel 6.2 i beslut ECB/2010/14, och särskilt de minimistandarder som Europeiska centralbanken (nedan kallad ECB) har fastställt för automatiserad kvalitetskontroll av eurosedlar, i den mening som avses i denna bestämmelse, är tillämplig på kontanthantere. Om så inte är fallet har EU-domstolen därefter att pröva huruvida

¹ Originalspråk: engelska.

² Europeiska centralbankens beslut av den 16 september 2010 om äkthets- och kvalitetskontroll samt återcirkulering av eurosedlar (ECB/2010/14) (2010/597/EU) (EUT L 267, 2010, s. 1), i dess ändrade lydelse enligt Europeiska centralbankens beslut av den 7 september 2012 (ECB/2012/19) (2012/507/EU) (EUT L 253, 2012, s. 19) (nedan kallat beslut ECB/2010/14).

³ Rådets förordning (EG) nr 1338/2001 av den 28 juni 2001 om fastställande av nödvändiga åtgärder för skydd av euron mot förfälskning (EGT L 181, 2001, s. 6), i dess ändrade lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 44/2009 av den 18 december 2008 (EUT L 17, 2009, s. 1).

⁴ Brink's Lithuania uppträder i det nationella målet i egenskap av rättslig efterträdare till UAB "G4S Lietuva".

⁵ Beslut nr V2019/(30.90)-394-I av den 28 februari 2019 med rubriken "Föreläggande riktat till UAB 'G4S Lietuva'" (nedan kallat det angripna beslutet).

artikel 6.2 i beslut ECB/2010/14, jämförd med artikel 3.5 i samma beslut, utgör hinder för en bestämmelse i nationell rätt som ålägger kontanthanterare att uppfylla dessa minimistandarder. Slutligen önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida ECB:s minimistandarder och artikel 6.2 i beslut ECB/2010/14 är giltiga och därmed rättsligt bindande med hänsyn till rättssäkerhetsprincipen och artikel 297.2 FEUF.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

1. Förordning nr 1338/2001

4. I förordning nr 1338/2001 fastställs nödvändiga åtgärder för att garantera att eurosedlar och euromynt i omlopp skyddas mot förfalskning.⁶

5. I artikel 6 i förordning nr 1338/2001, som har rubriken ”Skyldigheter för de inrättningar som medverkar i hanteringen och distributionen till allmänheten av sedlar och mynt”, föreskrivs följande i punkterna 1 och 2:

”1. Kreditinstitut och övriga betaltjänstleverantörer inom ramen för deras betaltjänstverksamhet, samt övriga ekonomiska aktörer som medverkar i hanteringen och distributionen till allmänheten av sedlar och mynt, inbegripet

...

– värdetransportföretag,

...

är skyldiga att försäkra sig om att de eurosedlar och euromynt är äkta som de tar emot och avser att åter sätta i omlopp, och se till att förfalskningar upptäcks.

När det gäller eurosedlar utförs denna kontroll i enlighet med de förfaranden som fastställs av Europeiska centralbanken.

De inrättningar och ekonomiska aktörer som avses i första stycket är skyldiga att ta alla eurosedlar och euromynt ur omlopp som de tar emot och som de vet eller har tillräckliga skäl att tro är falska. De ska utan dröjsmål överlämna dem till de behöriga nationella myndigheterna.

...

2. Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de inrättningar som avses i punkt 1, vilka åsidosätter sina skyldigheter enligt nämnda punkt, kan bli föremål för effektiva, proportionella och avskräckande påföljder.”

⁶ Artikel 1 i förordning nr 1338/2001.

2. Beslut ECB/2010/14

6. I skäl 2 i beslut ECB/2010/14 anges följande:

”För att skydda eurosedlarnas ställning och möjliggöra en korrekt upptäckt av förfalskningar måste utelöpande eurosedlar vara i gott skick för att möjliggöra en enkel och säker äkthetskontroll och eurosedlarna måste därför kvalitetskontrolleras. Misstänkta förfalskningar av eurosedlar måste också snabbt upptäckas och lämnas över till de behöriga nationella myndigheterna.”

7. I artikel 1 i beslut ECB/2010/14, under rubriken ”Tillämpningsområde”, föreskrivs följande:

”I detta beslut fastställs gemensamma regler och förfaranden för äkthets- och kvalitetskontroll samt återcirkulering av eurosedlar enligt artikel 6.1 i förordning [nr 1338/2001].”

8. I artikel 2 i detta beslut, som har rubriken ”Definitioner”, anges följande:

”I detta beslut gäller följande definitioner:

1. *nationell centralbank*: en nationell centralbank i en medlemsstat som har euron som valuta.
2. *kontanthanterare*: de inrättningar och ekonomiska aktörer som avses i artikel 6.1 i förordning [nr 1338/2001].
3. *återcirkulering*: kontanthanterares åtgärder för att, direkt eller indirekt, åter sätta i omlopp eurosedlar som de har tagit emot, antingen från allmänheten som betalning eller som insättning på ett bankkonto, eller också från en annan kontanthanterare.
4. *sedelhanteringsmaskin*: en kund- eller personalstyrd maskin såsom det definieras i bilaga I.
5. *typ av sedelhanteringsmaskin*: en sedelhanteringsmaskin som kan särskiljas från andra sedelhanteringsmaskiner enligt bilaga I.
6. *gemensamma testförfaranden*: de testförfaranden som ECB har fastställt att de nationella centralbankerna ska tillämpa för att testa olika typer av sedelhanteringsmaskiner.

...

11. *obrukbara eurosedlar*: eurosedlar som bedöms vara olämpliga för återcirkulering efter den kvalitetskontroll som avses i artikel 6.

...”

9. I artikel 3 i beslut ECB/2010/14, under rubriken ”Allmänna principer”, föreskrivs följande i punkterna 1 och 3–5:

”1. Kontanthanterare är skyldiga att kontrollera eurosedlarnas äkthet och kvalitet enligt de förfaranden som fastställs i detta beslut.

...

3. Äkthets- och kvalitetskontrollen ska utföras av antingen en typ av sedelhanteringsmaskin som har godkänts av en nationell centralbank eller också manuellt av utbildad personal.

4. Eurosedlar får endast återcirkuleras via kundstyrda maskiner eller uttagsautomater förutsatt att de har äkthets- och kvalitetskontrollerats av en typ av sedelhanteringsmaskin som har godkänts av en nationell centralbank och klassificerats som äkta och brukbara. ...

5. Personalstyrda maskiner som används för äkthets- och kvalitetskontroll samt kundstyrda maskiner får endast tas i drift av kontanthanterare om de har testats och godkänts av en nationell centralbank och anges på ECB:s webbplats enligt artikel 9.2. Maskinerna ska endast användas för de valörer och serier av eurosedlar som anges på ECB:s webbplats för respektive maskin, med de godkända standardfabriksinställningarna, inklusive eventuella uppdateringar, med vilka de testats och godkänts om inte den nationella centralbanken och kontanthanteraren har enats om striktare inställningar.”

10. I artikel 6 i beslut ECB/2010/14, med rubriken ”Upptäckt av obrukbara eurosedlar”, anges följande i punkterna 1–3:

”1. Manuell kvalitetskontroll ska utföras i enlighet med de minimistandarder som fastställs i bilaga III.

2. Automatiserad kvalitetskontroll ska utföras med godkända sedelhanteringsmaskiner enligt de aktuella minimistandarder som offentliggörs på ECB:s webbplats.

3. En nationell centralbank får, efter att ha underrättat ECB, fastställa striktare standarder för en eller flera valörer eller serier av eurosedlar om detta är befogat, t.ex. om de utelöpande eurosedlarnas kvalitet har försämrats i den aktuella medlemsstaten. Dessa striktare standarder ska offentliggöras på den nationella centralbankens webbplats.”

11. I artikel 9 i samma beslut, som har rubriken ”Eurosystemets gemensamma testförfaranden för sedelhanteringsmaskiner”, föreskrivs följande i punkterna 1–3:

”1. De nationella centralbankerna ska testa olika typer av sedelhanteringsmaskiner i enlighet med de gemensamma testförfarandena.

2. Alla godkända sedelhanteringsmaskiner ska anges på ECB:s webbplats under testresultatens giltighetsperioder enligt punkt 3. En typ av sedelhanteringsmaskin som under denna period inte längre klarar att upptäcka alla förfalskade eurosedlar som är kända för Eurosystemet ska avlägsnas från listan enligt ett förfarande som har fastställts av ECB.

3. Om en typ av sedelhanteringsmaskin har godkänts ska testresultaten gälla i hela euroområdet under ett års tid räknat från slutet av den månad då testet genomfördes, förutsatt att den kan upptäcka alla förfalskade eurosedlar som är kända för Eurosystemet under denna period.”

12. I artikel 10 i beslut ECB/2010/14, under rubriken ”Eurosystemets övervakning och korrigerande åtgärder”, föreskrivs följande i punkterna 1 och 3:

”1. Med förbehåll för nationella lagkrav har de nationella centralbankerna rätt att i) utföra inspektioner på plats, även oannonserat, i kontanthanterarnas lokaler för att övervaka deras sedelhanteringsmaskiner, särskilt maskinernas kapacitet att kontrollera äkthet och kvalitet samt

att spåra misstänkt förfalskade eurosedlar och eurosedlar som inte klart har visats vara äkta för kontohavaren, samt att ii) kontrollera drift- och kontrollförfarandena för sedelhanteringsmaskiner, behandlingen av kontrollerade eurosedlar samt eventuell manuell äkthets- och lämplighetskontroll.

...

3. Om en nationell centralbank i samband med en inspektion på plats upptäcker att bestämmelserna i detta beslut inte har efterlevts, ska den nationella centralbanken kräva att kontanthanteraren vidtar korrigerande åtgärder inom en viss tidsfrist. Fram till dess att den bristande efterlevnaden har korrigerats får den nationella centralbanken som ställer detta krav förbjuda kontanthanteraren att återcirkulera den eller de aktuella eurovalörerna i de berörda sedelserierna. Om den bristande efterlevnaden beror på ett fel i denna typ av sedelhanteringsmaskin, kan detta leda till att den avlägsnas från den lista som avses i artikel 9.2.”

3. *Beslut ECB/2012/19*

13. Beslut ECB/2010/14 ändrades genom beslut ECB/2012/19. I synnerhet anges följande i skäl 3 i beslut ECB/2012/19:

”De minimistandarder för automatisk kvalitetskontroll av eurosedlar som framgår av bilaga IIIa till beslut ECB/2010/14 utgör de krav som gäller för sedelhanteringsmaskinernas funktion. Dessa är bara av intresse för tillverkare av sedelhanteringsmaskiner och har ingen betydelse för äkthets- och kvalitetskontrollerna som framgår av beslut ECB/2010/14 och som kontanthanterarna ska uppfylla. Eftersom de faller utanför tillämpningsområdet för beslut ECB/2010/14 bör minimistandarderna för automatisk kvalitetskontroll integreras i de regler och förfaranden som gäller för testning av sedelhanteringsmaskiner, uppgiftsinsamling och övervakning.”

4. *Riktlinje ECB/2010/NP16 och minimistandarderna*

14. Riktlinje ECB/2010/NP16 fastställer regler och förfaranden för testning av sedelhanteringsmaskiner, uppgiftsinsamling och övervakning.⁷

15. I artikel 2 i riktlinje ECB/2010/NP16, som har rubriken ”Tester för sedelhanteringsmaskiner”, föreskrivs följande i punkt 1:

”De nationella centralbankerna ska på tillverkarnas begäran utföra tester för att kontrollera olika typer av sedelhanteringsmaskiner innan och i samband med att de installeras av kontanthanterarna. ...”

16. I artikel 2a i riktlinje ECB/2010/NP16, med rubriken ”Minimistandarder för automatisk kvalitetskontroll”, föreskrivs följande:

”De minimistandarder för automatisk kvalitetskontroll av sedelhanteringsmaskiner som avses i artikel 6 i beslut ECB/2010/14 ska fastställas av Eurosystemet, anges i bilaga IV till denna riktlinje och offentliggöras på ECB:s webbplats.”

⁷ Europeiska centralbankens riktlinje av den 16 september 2010 om regler och förfaranden för testning av sedelhanteringsmaskiner, uppgiftsinsamling och övervakning (ECB/2010/NP16), i dess lydelse enligt Europeiska centralbankens riktlinje av den 7 september 2012 (ECB/2012/NP20) (nedan kallad riktlinje ECB/2010/NP16).

17. I bilaga IV till riktlinje ECB/2010/NP16 anges följande:

”I denna bilaga fastställs minimistandarder för automatisk kvalitetskontroll av eurosedlar av sedelhanteringsmaskiner.

Vid kvalitetskontroller ska eurosedlar som inte helt uppfyller de obligatoriska krav som har fastställts nedan vara obrukbara.

En acceptabel toleransnivå för kvalitetskontroller med sedelhanteringsmaskiner är 5 procent. Detta betyder att högst 5 procent av eurosedlarna som inte uppfyller kvalitetskriterierna får felklassificeras och sorteras som brukbara.”

18. Innehållet i bilaga IV till riktlinje ECB/2010/NP16 har offentliggjorts av ECB på dess webbplats under rubriken ”Minimistandarder för automatisk kvalitetskontroll av eurosedlar av sedelhanteringsmaskiner”.⁸

B. Litauisk rätt

19. I artikel 6.3 i Lietuvos banko įstatymas (lagen om Litauens centralbank)⁹ föreskrivs följande:

”Litauens centralbank ska övervaka hur kontanthanterare, det vill säga de inrättningar som anges i artikel 6.1 i förordning [nr 1338/2001] (’kontanthanterare’), uppfyller kraven i förordning [nr 1210/2010]¹⁰ och beslut ECB/2010/14 för kontanthantering – äkthets- och kvalitetskontroll samt återcirkulering av eurosedlar och euromynt (’kontanthantering’).”

20. I artikel 47⁵.1 i nämnda lag föreskrivs följande:

”Litauens centralbank ska övervaka kontanthanterares kontanthantering och ska utfärda föreskrifter för kontanthanterare i enlighet med bestämmelserna i denna lag, förordning [nr 1338/2001], förordning [nr 1210/2010], beslut ECB/2010/14 och rättsakter som antagits av Litauens centralbank om övervakning av kontanthanterares verksamhet. ...”

21. I artikel 47⁶.1 i samma lag anges följande:

”Litauens centralbank ska organisera och genomföra kontroller av efterlevnaden av de krav som fastställs i de rättsakter som avses i artikel 6.3 i denna lag.”

22. I artikel 47⁷.1 punkt 2 i lagen om Litauens centralbank föreskrivs följande:

”Om en överträdelse upptäcks ska Litauens centralbank utfärda en eller flera tvingande instruktioner till kontanthanteraren om:

...

2. att avhjälpa överträdelserna inom den tidsfrist som fastställs av Litauens centralbank.”

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

⁹ Republiken Litauens lag om Litauens centralbank, i dess lydelse enligt lag nr XII-1304 av den 27 juni 2018.

¹⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1210/2010 av den 15 december 2010 om äkthetskontroll av euromynt och hantering av euromynt som inte är lämpliga för cirkulation (EUT L 339, 2010, s. 1) (nedan kallad förordning nr 1210/2010).

23. I artikel 47⁷.4–47⁷.5 i denna lag föreskrivs följande:

”4. Banken ska besluta om en eller flera av följande påföljder för den som begått överträdelsen:

- 1) en varning rörande överträdelserna,
- 2) böter i enlighet med denna artikel.

5. Påföljder får påföras på en eller flera av följande grunder:

...

- 2) underlåtenhet att efterkomma eller bristande efterlevnad av förelägganden som utfärdats av Litauens centralbank,

...

- 4) underlåtenhet att uppfylla kraven ... i [beslut ECB/2010/14].”

24. I punkt 16.3 i resolutionen från styrelsen för Litauens centralbank av den 10 september 2015, som beskriver förfarandet för övervakning av kontanthantering (nedan kallad resolutionen om förfarandet för övervakning av kontanthantering), föreskrivs att tjänstemännen vid en inspektion ska testa de av kontanthanterarna använda sedelhanteringsmaskinernas kapacitet att kontrollera eurosedlars och euromynts äkthet och kvalitet.

25. I punkt 16.6 i nämnda resolution föreskrivs att tjänstemännen vid en inspektion ska utvärdera huruvida kontanthanterarna på ett korrekt sätt uppfyller de bestämmelser som reglerar förfarandet enligt punkt 16.5 i denna resolution och andra krav avseende kontanthantering enligt bland annat förordning nr 1338/2001, beslut ECB/2010/14 och resolutionen från styrelsen för Litauens centralbank av den 16 september 2014, som beskriver förfarandet för äkthets- och kvalitetskontroll samt återcirkulering av eurosedlar och euromynt (nedan kallad resolutionen om förfarandet för äkthets- och kvalitetskontroll).

26. I punkt 12 i resolutionen om förfarandet för äkthets- och kvalitetskontroll anges följande:

”Kontanthanterare ska utföra automatiserad äkthets- och kvalitetskontroll av eurosedlar i enlighet med de minimistandarder som offentliggörs på ECB:s webbplats ... med:

12.1. kundstyrda maskiner, varvid sedlarna ska klassificeras och behandlas i enlighet med det förfarande som fastställts i bilaga IIa till beslut [ECB/2010/14];

12.2. personalstyrda maskiner, varvid sedlarna ska klassificeras och behandlas i enlighet med det förfarande som fastställts i bilaga IIb till beslut [ECB/2010/14].”

III. Bakgrund till det nationella målet och tolkningsfrågorna respektive giltighetsfrågan

27. Den 18 december 2018 genomförde tjänstemän vid Litauens centralbank en inspektion på plats i Brink's Lithuanias filial i Panevėžys (Litauen). Under denna inspektion kontrollerade tjänstemännen om de sedelhanteringsmaskiner som användes i filialen uppfyllde kraven för behandling av kontanter avsedda för återcirkulering. De testade särskilt dessa maskiners kapacitet att kontrollera eurosedlarnas äkthet och kvalitet.

28. Testet visade att en av hanteringsmaskinerna hade sorterat 18,26 procent av de obrukbara eurosedlarna i testpaketet som lämpliga för återcirkulering. För en andra maskin var denna andel 13,91 procent. Testresultaten redovisades i en inspektionsrapport, där det dock vidkändes att de ifrågavarande maskinerna tillhörde en typ av sedelhanteringsmaskiner som redan hade godkänts och fanns angivna på ECB:s webbplats.

29. Den 28 februari 2019 meddelade direktören för kassaavdelningen vid Litauens centralbank det angripna beslutet. I beslutet förklarades att Brink's Lithuania hade brustit i efterlevnaden av de minimistandarder som avses i artikel 6.2 i beslut ECB/2010/14, som kräver att toleransnivån för kvalitetskontroll av eurosedlar inte får överskrida 5 procent. Litauens centralbank förelade även Brink's Lithuania att inom fem dagar vidta nödvändiga åtgärder för att avhjälpa överträdelsen.

30. I det angripna beslutet angavs i huvudsak att sedelhanteringsmaskiners kapacitet att kontrollera eurosedlars äkthet och kvalitet inte enbart beror på tillverkaren av dessa maskiner, utan även på dem som använder dem – nämligen kontanthanterarna – särskilt vad gäller det tekniska underhållet av dem. Vidare framhöll Litauens centralbank att enbart det faktum att dessa maskiner används med standardfabriksinställningarna, såsom erfordras enligt artikel 3.5 i beslut ECB/2010/14, inte kan anses utgöra bevis för att dessa skyldigheter har fullgjorts. Slutligen angavs det i det angripna beslutet att endast inspektioner som utförs i kontanthanterarnas lokaler kan avslöja om det kan anses säkerställt att hanteringsmaskinerna används och underhålls på ett lämpligt sätt, om de krav som gäller för kontanthantering vederbörligen uppfylls och om tillbörliga förfaranden för testning av dessa maskiner har genomförts.

31. Brink's Lithuania överklagade det angripna beslutet och yrkade att det skulle upphävas, först till Vilniaus apygardos administracinis teismas (Regionala förvaltningsdomstolen i Vilnius, Litauen) och därefter vid Lietuvos vyriausioji administracinis teismas (Litauens högsta förvaltningsdomstol), som är hänskjutande domstol i förevarande mål. I det nationella målet är det utrett att Brink's Lithuania, i egenskap av värdetransportföretag, ska anses vara kontanthanterare i den mening som avses i artikel 2.2 i beslut ECB/2010/14. Den hänskjutande domstolen hyser emellertid tvivel om tolkningen och giltigheten av artikel 6.2 i beslut ECB/2010/14, nämligen i fråga om huruvida kontanthanterare är bundna av de minimistandarder som avses i denna bestämmelse.

32. Den hänskjutande domstolen framhåller särskilt att formuleringen av den litauiska versionen av denna bestämmelse pekar på att den automatiserade kvalitetskontrollen av eurosedlar ska utföras i överensstämmelse med ECB:s minimistandarder. Detta skulle innebära att kontanthanterare som är ansvariga för att utföra den uppgiften måste uppfylla dessa standarder. Samtidigt anges emellertid i skäl 3 i beslut ECB/2012/19 att ECB:s minimistandarder bara är av intresse för tillverkare av sedelhanteringsmaskiner och inte har någon betydelse för de automatiska kvalitetskontrollerna som kontanthanterare ska utföra. Med hänsyn härtill hyser

den hänskjutande domstolen tvivel om huruvida denna bestämmelse, mot bakgrund av de olika språkversionerna av artikel 6.2 i beslut ECB/2010/14, kräver att kontanthanterare måste säkerställa att ECB:s minimistandarder uppfylls.

33. Vidare konstaterar den hänskjutande domstolen att om artikel 6.2 i beslut ECB/2010/14 skulle tolkas så, att den ålägger kontanthanterare en skyldighet att testa sina sedelhanteringsmaskiner i enlighet med ECB:s minimistandarder, så skulle denna skyldighet inte vara helt förenlig med den skyldighet som följer av artikel 3.5 i samma beslut, eftersom sistnämnda bestämmelse uttryckligen ålägger kontanthanterare att använda dessa maskiner med standardfabriksinställningarna. Den hänskjutande domstolen anser även att det är svårt att avgöra hur kontanthanterare ska utföra detta test med hänsyn till att beslut ECB/2010/14 inte ger några anvisningar på den punkten. Om däremot skyldigheten att uppfylla minimistandarderna enligt artikel 6.2 i beslut ECB/2010/14 inte skulle gälla för kontanthanterare, skulle bruket av enbart sedelhanteringsmaskiner med standardfabriksinställningar enligt den hänskjutande domstolen kunna undergräva målet att säkerställa att eurosedlar hålls i gott skick.

34. Om kontanthanterare skulle vara bundna av de minimistandarder som avses i artikel 6.2 i beslut ECB/2010/14, uttrycker den hänskjutande domstolen slutligen tvivel om huruvida dessa standarder respekterar rättssäkerhetsprincipen. I detta avseende påpekar den hänskjutande domstolen att minimistandarderna enligt samma bestämmelse endast offentliggörs på ECB:s webbplats och inte i *Europeiska unionens officiella tidning*. Den hänskjutande domstolen ifrågasätter därför om minimistandarderna kan anses vara bindande och kan åberopas som rättslig grund för ett föreläggande mot en kontanthanterare. Den hänskjutande domstolen hyser även tvivel om huruvida bestämmelsen i artikel 6.2 i beslut ECB/2010/14 är förenlig med artikel 297.2 FEUF, och därmed giltig, i det att den föreskriver att minimistandarderna för automatiserad kvalitetskontroll av eurosedlar ska offentliggöras på detta sätt.

35. Mot denna bakgrund har Lietuvos vyriausiosios administracinis teismas (Litauens högsta förvaltningsdomstol, Litauen) beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

- ”1. Ska artikel 6.2 i beslut ECB/2010/14 tolkas så, att de minimistandarder som avses i nämnda bestämmelse ska uppfyllas av en kontanthanterare som utför automatisk kvalitetskontroll av eurosedlar?
2. Ska artikel 6.2 i beslut ECB/2010/14, jämförd med artikel 3.5 i nämnda beslut, för det fall att de minimistandarder som avses i artikel 6.2 i beslut ECB/2010/14 endast är tillämpliga på tillverkare av sedelhanteringsmaskiner (men inte på kontanthanterare), tolkas så, att den utgör hinder för en nationell bestämmelse enligt vilken skyldigheten att efterleva minimistandarderna gäller även för kontanthanterare?
3. Är minimistandarderna för automatisk kvalitetskontroll av eurosedlar som utförs av sedelhanteringsmaskiner, med hänsyn till att de offentliggörs på ECB:s webbplats, förenliga med rättssäkerhetsprincipen och artikel 297.2 FEUF och är de bindande för och kan åberopas av kontanthanterare?
4. Strider artikel 6.2 i beslut ECB/2010/14, i den mån som bestämmelsen föreskriver att de aktuella minimistandarderna för automatisk kvalitetskontroll av eurosedlar offentliggörs på ECB:s webbplats, mot rättssäkerhetsprincipen och artikel 297.2 FEUF och är den därmed ogiltig?”

36. Begäran om förhandsavgörande inkom till EU-domstolens kansli den 14 december 2021. Skriftliga yttranden har ingetts av Republiken Litauen, Europeiska kommissionen och Europeiska centralbanken. Förhandling hölls den 20 oktober 2022.

IV. Rättslig bedömning

37. Den hänskjutande domstolen har ställt sina frågor till EU-domstolen i huvudsak för att få klarhet i huruvida artikel 6.2 i beslut ECB/2010/14 ålägger kontanthanterare att uppfylla de minimistandarder som avses i denna bestämmelse när de utför den automatiska kvalitetskontrollen av eurosedlar. Om denna fråga ska besvaras nekande vill den hänskjutande domstolen även få klarhet i huruvida en nationell bestämmelse såsom den som är omtvistad i det nationella målet, i vilken det föreskrivs en sådan skyldighet för kontanthanterare, är förenlig med artikel 6.2 i beslut ECB/2010/14, jämförd med artikel 3.5 i samma beslut. Den hänskjutande domstolen önskar vidare få klarlagt huruvida det, för det fall att kontanthanterare är skyldiga att uppfylla de minimistandarder som avses i denna bestämmelse, räcker att enbart offentliggöra dessa standarder på ECB:s webbplats, såsom föreskrivs i artikel 6.2 i beslut ECB/2010/14, för att de ska anses vara förenliga med rättssäkerhetsprincipen och artikel 297.2 FEUF och därmed bindande. Av samma skäl ifrågasätter den hänskjutande domstolen även giltigheten av artikel 6.2 i beslut ECB/2010/14.

A. Den första frågan

38. Den hänskjutande domstolens första fråga avser omfattningen av de skyldigheter som ålagts kontanthanterare genom beslut ECB/2010/14 för att skydda euron mot förfalskning. Denna fråga syftar mer specifikt till att fastställa huruvida de minimistandarder som avses i artikel 6.2 i beslut ECB/2010/14 gäller för kontanthanterare när de fullgör sin skyldighet att utföra automatiserad kvalitetskontroll av eurosedlar.

39. Inledningsvis måste jag påminna om att det i artikel 6 i förordning nr 1338/2001 fastställs nödvändiga åtgärder för att skydda euron mot förfalskning. Enligt denna bestämmelse är inrättningar som yrkesmässigt medverkar i hanteringen och distributionen till allmänheten av sedlar – inbegripet kontanthanterare – skyldiga att ta alla eurosedlar ur omlopp som de tar emot och som de vet eller har tillräckliga skäl att tro är falska, och att utan dröjsmål överlämna dem till de behöriga nationella myndigheterna. I samma bestämmelse föreskrivs att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att kreditinstitut och andra som yrkesmässigt hanterar kontanter, vilka åsidosätter ovannämnda skyldigheter, kan bli föremål för effektiva, proportionella och avskräckande påföljder.

40. Beslut ECB/2010/14 ger närmare uttryck för artikel 6 i förordning nr 1338/2001.¹¹ I synnerhet föreskrivs i artikel 3.1 i nämnda beslut att kontanthanterare är skyldiga att kontrollera eurosedlarnas äkthet och kvalitet enligt de förfaranden som fastställs i detta beslut. Det bakomliggande syftet är att säkerställa att eurosedlar är i gott skick för att möjliggöra en enkel och säker äkthetskontroll och därmed möjliggöra en korrekt upptäckt av förfalskningar.¹² I artikel 3.3 i beslut ECB/2010/14 preciseras vidare att äkthets- och kvalitetskontrollen ska utföras av antingen en typ av sedelhanteringsmaskin som har godkänts av en nationell centralbank i Eurosystemet eller också manuellt av utbildad personal. När det gäller personal- eller kundstyrda

¹¹ Se artikel 1 i beslut ECB/2010/14.

¹² Se, i detta avseende, skäl 2 i beslut ECB/2010/14.

maskiner¹³ anges även i artikel 3.5 i beslut ECB/2010/14 att maskinerna endast ska användas för de valörer och serier av eurosedlar som anges på ECB:s webbplats för respektive maskin, med de godkända standardfabriksinställningarna, inklusive eventuella uppdateringar.

41. När det gäller automatiserad kvalitetskontroll, som utgör kärnan i förevarande mål, föreskrivs i artikel 6.2 i beslut ECB/2010/14, under rubriken ”Upptäckt av obrukbara eurosedlar”, att sådan kontroll ”ska utföras med godkända sedelhanteringsmaskiner enligt de aktuella minimistandarder som offentliggörs på ECB:s webbplats”. I denna bestämmelse specificeras inte om dessa minimistandarder är tillämpliga på kontanthanterare och i synnerhet inte heller huruvida kontanthanterare är skyldiga att övervaka att de maskiner som de använder för att utföra automatiserad kvalitetskontroll av eurosedlar för återcirkulering uppfyller dessa standarder.

42. Enligt EU-domstolens fasta praxis ska vid tolkningen av en unionsbestämmelse med anledning av en begäran om förhandsavgörande inte bara lydelsen beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i.¹⁴

43. För det första noterar jag att artikel 6.2 i beslut ECB/2010/14, såsom den hänskjutande domstolen har påpekat, ur ett bokstavsperspektiv skulle kunna tolkas så, att automatiserade kvalitetskontroller av eurosedlar måste utföras i överensstämmelse med ECB:s minimistandarder. Denna tolkning skulle i så fall härledas från användningen av fraserna ”[a]utomatiserad kvalitetskontroll ska utföras” och ”enligt de aktuella minimistandarder” i denna bestämmelse. Med tanke på att kontanthanterare enligt artikel 3.1 i beslut ECB/2010/14 har anförtrotts denna uppgift, skulle artikel 6.2 i nämnda beslut kunna leda till slutsatsen att dessa ekonomiska aktörer är skyldiga att försäkra sig om att automatiserad kvalitetskontroll av eurosedlar utförs i överensstämmelse med dessa minimistandarder.

44. En noggrann läsning av artikel 6.2 i beslut ECB/2010/14 visar dock att frasen ”enligt de aktuella minimistandarder som offentliggörs” är placerad omedelbart efter uttrycket ”godkända sedelhanteringsmaskiner” och inte efter uttrycket ”[a]utomatiserad kvalitetskontroll ska utföras”. Med tanke på meningens struktur och det faktum att tester per definition utförs mot bakgrund av i förväg fastställda standarder, är jag därför benägen att tolka uttrycket ”minimistandarder” i den bestämmelsen som en hänvisning till de tester som sedelhanteringsmaskinerna måste klara före det att de installeras och börjar användas av kontanthanterare, och inte som en hänvisning till det förfarande som kontanthanterare måste följa när de utför automatiserad kvalitetskontroll av eurosedlar. Annars skulle frasen ”[a]utomatiserad kvalitetskontroll ska utföras” logiskt sett ha följts av frasen ”enligt de aktuella minimistandarder som offentliggörs”, vilket också skulle ha resulterat i en sammanhängande och välstrukturerad mening, men i så fall med annan innebörd.

45. Denna slutsats, som bygger på en analys av den engelska språkversionen av beslut ECB/2010/14, förefaller också finna stöd i andra språkversioner av artikel 6.2 i nämnda beslut. Såsom ECB har noterat föreskrivs det exempelvis i den franska språkversionen av artikel 6.2 i beslut ECB/2010/14 att ”[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”. Slutligen anges det i den spanska språkversionen att ”[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,

¹³ Se bilaga I till beslut ECB/2010/14 för en kategorisering av sedelhanteringsmaskiner.

¹⁴ Se, bland annat, dom av den 16 november 2016, Hemming m.fl. (C-316/15, EU:C:2016:879, punkt 27 och där angiven rättspraxis).

junto con sus oportunas modificaciones, se publican en la dirección del ECB en Internet”.¹⁵ Meningsstrukturen i denna bestämmelse i alla dessa språkversioner, vilken även överensstämmer med strukturen i den litauiska språkversion som är tillämplig i det nationella målet, visar enligt min mening att hänvisningen till ECB:s minimistandarder bör anses avse att sedelhanteringsmaskinerna måste vara testade och godkända i enlighet med dessa standarder, och inte att någon skyldighet påförs kontanthanterare när de kvalitetskontrollerar eurosedlar före återcirkulering.

46. Av detta följer att en bokstavstolkning av artikel 6.2 i beslut ECB/2010/14, grundad på en jämförande analys av de olika språkversionerna av denna bestämmelse, pekar på att minimistandarderna inte är tillämpliga på den automatiserade kvalitetskontroll som kontanthanterare utför inom ramen för sin yrkesverksamhet. Den tyder inte heller på att kontanthanterare skulle vara skyldiga att övervaka och testa sina sedelhanteringsmaskiner i överensstämmelse med dessa standarder när de utför dessa kontroller. Däremot innebär hänvisningen till ECB:s minimistandarder i artikel 6.2 i beslut ECB/2010/14 att kontanthanterare måste fullgöra sina skyldigheter med hjälp av maskiner som tidigare testats i enlighet med dessa standarder.

47. Hur som helst måste jag, trots den relativa tvetydigheten i artikel 6.2 i beslut ECB/2010/14, konstatera att en kontextuell och systematisk tolkning av detta beslut stödjer tolkningen att kontanthanterare inte är bundna av ECB:s minimistandarder vid den automatiserade kvalitetskontrollen av eurosedlar.

48. För det första anges det i skäl 3 i beslut ECB/2012/19, det vill säga den huvudsakliga rättsakt som ECB antagit för att ändra beslut ECB/2010/14,¹⁶ att minimistandarderna för automatiserad kvalitetskontroll av eurosedlar utgör de krav som gäller för sedelhanteringsmaskinernas funktion. I samma skäl förklaras det vidare otvetydigt att "[minimistandarderna] ... *bara* [är] av intresse för tillverkare av sedelhanteringsmaskiner och ... [inte har någon] betydelse för äkthets- och kvalitetskontrollerna som framgår av beslut ECB/2010/14 och som kontanthanterarna ska uppfylla".¹⁷ Det bör därför inte råda några återstående tvivel om syftet med den ändring som infördes genom beslut ECB/2012/19 när det gäller tillämpningsområdet för minimistandarderna.

49. För det andra är det viktigt att notera att det i den ursprungliga versionen av artikel 6 i beslut ECB/2010/14 föreskrevs att kvalitetskontrollen av eurosedlar skulle utföras i enlighet med de minimistandarder som fastställdes i bilagorna IIIa och IIIb till beslutet. I synnerhet fastställdes i bilaga IIIa till beslutet tillämpliga minimistandarder för automatisk kvalitetskontroll utförd av sedelhanteringsmaskiner, medan minimistandarderna för manuell kvalitetskontroll utförd av utbildad personal lades fast i bilaga IIIb.

¹⁵ Den spanska språkversionen är förmodligen den mest illustrativa språkversionen i detta avseende, eftersom frasen "que haya superado una prueba de acuerdo con las normas mínimas" introducerar en relativ sats som *endast* kan avse "máquina de tratamiento de billetes", det vill säga "sedelhanteringsmaskin". Den portugisiska språkversionen liknar den spanska språkversionen i detta avseende.

¹⁶ Se även Europeiska centralbankens beslut (EU) 2019/2195 av den 5 december 2019 om ändring av [beslut ECB/2010/14] (EUT L 330, 2019, s. 91), som innehåller ett antal tekniska ändringar och klargöranden samt förbättringar av vissa regler, förfaranden och definitioner.

¹⁷ Min kursivering.

50. Vid antagandet av beslut ECB/2012/19 upphävdes dock bilaga IIIa till beslut ECB/2010/14 i det uttryckliga syftet, enligt skäl 3 i förstnämnda beslut, att låta minimistandarderna för automatisk kvalitetskontroll falla "utanför tillämpningsområdet" för sistnämnda beslut.¹⁸ Parallellt integrerades dessa minimistandarder i riktlinje ECB/2010/NP16,¹⁹ som innehåller regler och förfaranden för testning av olika typer av sedelhanteringsmaskiner, vilka enligt artikel 2 i nämnda riktlinje ska tillämpas på kontroller som utförs på dessa typer av maskiner "på tillverkarnas begäran ... innan och i samband med att de installeras av kontanthanterarna". Minimistandarderna finns sedan dess intagna i bilaga IV till nämnda riktlinje, vilket inte påverkar det offentliggörande som enligt artikel 6.2 i beslut ECB/2010/14 ska göras på ECB:s webbplats. Märkligt nog delar beslut ECB/2012/19 och den ändring som infördes i riktlinje ECB/2012/NP16 datum för antagande.

51. Beslut ECB/2012/19 visar därför att den personkrets som omfattades av minimistandarderna ändrades, så att dessa standarder uteslutande skulle gälla för tester som tillverkarna utför på sina typer av sedelhanteringsmaskiner. Som ECB helt riktigt påpekade under förhandlingen, vilar denna ändring på ett medvetet politiskt val från denna institutions sida för att undvika varje ingrepp i eller manipulering av maskinerna som utför automatiska kvalitetskontroller. Som jag kommer att förklara nedan grundar sig detta politiska val vidare på den kompletterande skyldighet som ålagts kontanthanterarna att endast använda sina maskiner med standardfabriksinställningarna.

52. För det tredje, om det skulle anses att minimistandarderna inte enbart gäller för tillverkare av sedelhanteringsmaskiner, såsom framhållits ovan, utan även för kontanthanterare, så skulle ett antal bestämmelser i beslut ECB/2010/14, vilka syftar till att fastställa en komplett uppsättning regler och förfaranden för äkthets- och kvalitetskontroll, bli meningslösa eller i vart fall överflödiga.

53. Så skulle först och främst vara fallet med kontanthanterarnas skyldighet enligt artikel 3.5 i beslut ECB/2010/14 att använda sedelhanteringsmaskinerna med standardfabriksinställningarna. Såsom har nämnts är syftet med denna skyldighet att undvika att kontanthanterarna gör ingrepp i de standardfabriksinställningar som valts av tillverkarna av dessa maskiner för att undvika diskrepanser i utfallet av äkthets- och kvalitetskontroller av eurosedlar i euroområdet. Det är uppenbart att om kontanthanterarna skulle behöva kontrollera sina maskiner i enlighet med kraven i ECB:s minimistandarder, skulle de inte kunna uppfylla sin skyldighet att inte ändra de standardfabriksinställningar som valts av tillverkaren innan maskinen levererades eller när de installerades. Följaktligen skulle en tolkning till förmån för att minimistandarderna ska gälla för kontanthanterare innebära en intern motsägelse i beslut ECB/2010/14, vilket inte endast skulle undergräva dess inre normativa koherens utan även äventyra det politiska val som ECB gjorde när den antog beslut ECB/2012/19.

54. Ett liknande synsätt bör vidare intas vad gäller kontanthanterares skyldighet att vid automatiserad kvalitetskontroll av eurosedlar endast använda de typer av sedelhanteringsmaskiner som har godkänts av en nationell centralbank, såsom föreskrivs i artikel 3.3 i beslut ECB/2010/14. Jag upprepar att om kontanthanterare skulle vara skyldiga att testa sina maskiner för att säkerställa att de uppfyller ECB:s minimistandarder, så skulle detta

¹⁸ Däremot är minimistandarderna för manuell kvalitetskontroll fortfarande tillämpliga på kontanthanterare i kraft av artikel 6.1 i den ändrade versionen av beslut ECB/2010/14, såsom framgår av bilaga III till detta beslut. Denna skillnad i behandling beror på att kontanthanterare, när de utför manuell kvalitetskontroll med hjälp av sin egen personal, således utan att förlita sig på en maskin som tidigare har konfigurerats av en tillverkare, fortfarande är skyldiga att säkerställa att dessa standarder efterlevs.

¹⁹ Denna integrering genomfördes genom riktlinje ECB/2012/NP20. Se fotnot 7 ovan.

strida mot syftet med reglerna och förfarandena för testning av dessa maskiner, där tillverkare och nationella centralbanker spelar en central roll enligt artikel 9 i beslut ECB/2010/14 och andra tillämpliga bestämmelser, nämligen riktlinje ECB/2010/NP16. Dessutom skulle det kvarstå tvivel i fråga om hur och hur ofta dessa tester skulle utföras av kontanthanterarna. Enligt min mening talar avsaknaden av anvisningar i detta avseende i beslut ECB/2010/14 bestämt för slutsatsen att ECB, i egenskap av den institution som antagit det beslutet och efterföljande ändring av det beslutet, förstod att kontanthanterare inte är skyldiga att testa sina maskiner i enlighet med ECB:s minimistandarder.

55. En kontextuell och systematisk tolkning av artikel 6.2 i beslut ECB/2010/14 kräver således inte någon omprövning av bokstavstolkningen av denna bestämmelse, såsom fastställs i punkt 46 i förevarande förslag till avgörande. Tvärtom stödjer den uppfattningen att ECB:s minimistandarder inte ålägger kontanthanterare någon skyldighet att testa sina maskiner i överensstämmelse med dessa standarder.

56. Slutligen, när det gäller den teleologiska tolkningen av beslut ECB/2010/14 och artikel 6.2 i nämnda beslut, ska det påpekas att bland det viktigaste som kan göras för att säkerställa allmänhetens förtroende för utelöpande eurosedlar är att hålla dem i gott skick.²⁰ Med tanke på att utelöpande sedlar oundvikligen försämrats bör nötta eller defekta sedlar tas ur omlopp och ersättas med nya eller brukbara sedlar. Huvudsyftet med detta är inte endast att säkerställa att eurosedlar godtas som betalningsmedel, utan även att möjliggöra en enkel och säker äkthetskontroll och därmed skydda euron mot förfälskning.

57. Härvidlag är det riktigt att ifall det skulle inrättas tester för sedelhanteringsmaskiner i enlighet med ECB:s minimistandarder på två nivåer – först utförd av tillverkarna av dessa maskiner och därefter av kontanthanterarna – så skulle detta kunna ses som ett sätt att minska sannolikheten för att obrukbara sedlar återcirkuleras till allmänheten.

58. Bortsett från att ett sådant synsätt skulle strida mot bokstavstolkningen av artikel 6.2 i beslut ECB/2010/14 och undergräva dess inre koherens, såsom jag redan har gjort gällande, är det emellertid inte säkert att detta mål skulle kunna uppnås, av liknande skäl som de som anges i punkt 53 i förevarande förslag till avgörande. Om kontanthanterarna skulle utföra egna tester av sedelhanteringsmaskinerna skulle standardfabriksinställningarna för dessa maskiner behöva ändras, vilket när allt kommer omkring skulle öka risken för att den automatiska kvalitetskontrollen skulle snedvridas eller fallera och därmed ge sämre resultat. Eftersom antalet tillverkare av sådana maskiner i euroområdet är begränsat i jämförelse med det mer betydande antalet kontanthanterare, så kan dessutom, såsom ECB har påpekat under förhandlingen, mer precisa och kostnadseffektiva tester utföras när skyldigheten att se till att minimumstandarderna följs endast avser tillverkare av sedelhanteringsmaskiner, i stället för att den skyldigheten utvidgas till att omfatta kontanthanterare.

59. Jag anser därför inte att de mål som eftersträvas med beslut ECB/2010/14 – och artikel 6.2 i detta beslut – motiverar ett avsteg från tolkningen att kontanthanterare inte är skyldiga att övervaka och testa sina sedelhanteringsmaskiner i enlighet med de minimistandarder som antagits av ECB.

²⁰ Se skäl 2 i beslut ECB/2010/14.

60. Av ovanstående överväganden följer att ingen av de tolkningsprinciper som fastställts av EU-domstolen för att utröna innebörden av bestämmelser i unionsrätten ger stöd för slutsatsen att de minimistandarder som avses i artikel 6.2 i beslut ECB/2010/14 är tillämpliga på kontanthanterare när de fullgör sin skyldighet att utföra automatiserad kvalitetskontroll av eurosedlar.

61. Frågan kvarstår dock, såsom kommissionen har påpekat i sitt skriftliga yttrande, om en kontanthanterare, vars sedelhanteringsmaskiner inte håller den toleransnivå på 5 procent som föreskrivs i ECB:s minimistandarder, kan vägra att efterkomma ett föreläggande från en nationell centralbank, som efter en inspektion på plats i dess lokaler ålägger kontanthanteraren att avhjälpa situationen. I förevarande fall ber jag EU-domstolen att behandla denna relevanta fråga, vilken enligt uppgifterna i beslutet om hänskjutande är avgörande för att den hänskjutande domstolen ska kunna avgöra det mål som är anhängigt vid den,²¹ och särskilt frågan huruvida det angripna beslutet är välgrundat.

62. Det regelverk som fastställs i beslut ECB/2010/14 och annan tillämplig lagstiftning, nämligen riktlinje ECB/2010/NP16, i syfte att säkerställa att endast eurosedlar i gott skick återcirkuleras till allmänheten, vilar i detta avseende i allt väsentligt på tre huvudpelare. Dessa är i) att tillverkningen och konfigureringen av sedelhanteringsmaskiner ska ske i överensstämmelse med minimistandarderna för automatiserad kvalitetskontroll, och att dessa, efter att ha godkänts av en nationell centralbank på begäran av en tillverkare, ska anges per typ på ECB:s webbplats,²² ii) att kontanthanterare åläggs en rad skyldigheter, särskilt när det gäller automatiserad kvalitetskontroll av eurosedlar, och iii) att de nationella centralbankerna tillerkänns övervaknings- och tillsynsbefogenheter för att säkerställa att relevanta aktörer uppfyller sina respektive skyldigheter.²³

63. När det gäller de skyldigheter som åläggs kontanthanterare har jag redan förklarat att dessa huvudsakligen följer av artikel 3 i beslut ECB/2010/14,²⁴ som inte bara i punkt 1 i nämnda artikel ålägger dem en allmän skyldighet att kontrollera eurosedlarnas äkthet och kvalitet i enlighet med de förfaranden som fastställs i beslutet, utan även fastställer ytterligare skyldigheter, särskilt i punkterna 3, 4 och 5. Dessa skyldigheter innebär för det första att kontanthanterarna ska använda en typ av sedelhanteringsmaskin som har testats och godkänts av en nationell centralbank i enlighet med de minimistandarder som offentliggjorts av ECB, för det andra att sedelhanteringsmaskinerna endast får användas för de valörer och serier av eurosedlar som anges på ECB:s webbplats, för det tredje att dessa maskiner ska användas med standardfabriksinställningarna, inklusive eventuella uppdateringar som är tillämpliga på dessa.

64. I artikel 10.1 i beslut ECB/2010/14 föreskrivs i sin tur att de nationella centralbankerna har rätt att utföra inspektioner på plats i kontanthanterarnas lokaler, särskilt för att övervaka deras sedelhanteringsmaskiners kapacitet att kontrollera eurosedlarnas äkthet och kvalitet, samt för att kontrollera drift- och kontrollförfarandena för dessa maskiner. I artikel 10.3 i beslut ECB/2010/14 anges vidare att om en nationell centralbank upptäcker att bestämmelserna i detta beslut inte har efterlevts, ska den kräva att kontanthanteraren vidtar korrigerande åtgärder inom en viss tidsfrist.

²¹ Se, i detta avseende, dom av den 27 oktober 2022, Iveco Orecchia (C-68/21 och C-84/21, EU:C:2022:835, punkterna 57 och 58 och där angiven rättspraxis).

²² Se bland annat artikel 9 i beslut ECB/2010/14 och artikel 2.1 och 2.2 i riktlinje ECB/2010/NP16.

²³ Se bland annat artikel 10 i beslut ECB/2010/14 och artiklarna 2.3 och 4 i riktlinje ECB/2010/NP16.

²⁴ Se punkt 40 i förevarande förslag till avgörande.

Det innebär att nationella centralbanker kan utfärda förelägganden till kontanthanterare som åsidosätter sina skyldigheter och till och med ålägga påföljder, förutsatt att de är effektiva, proportionella och avskräckande.²⁵

65. Under förhandlingen angav både kommissionen och ECB att om kontanthanterares skyldigheter såsom de definieras i beslut ECB/2010/14 jämförs med artikel 10.3 i beslut ECB/2010/14, så utgör detta tillräcklig rättslig grund för ett nationellt beslut, såsom det som är omtvistat i det nationella målet, som ålägger en kontanthanterare att avhjälpa en situation där dess sedelhanteringsmaskiner överskrider toleransnivån på 5 procent för kvalitetskontroll av eurosedlar. Denna jämförelse bör enligt dessa parter förhindra att en kontanthanterare vägrar att efterkomma det föreläggande som den nationella centralbanken har riktat till den.

66. Jag vill inledningsvis understryka att det i artikel 10.3 i beslut ECB/2010/14 uttryckligen föreskrivs att en nationell centralbank, för att kunna utfärda ett föreläggande eller till och med ålägga en påföljd, måste upptäcka "att bestämmelserna i beslut [ECB/2010/14] inte har efterlevts". Om de minimistandarder som avses i artikel 6.2 i nämnda beslut inte är tillämpliga på kontanthanterare, måste det emellertid fortfarande fastställas vilken bestämmelse som kontanthanteraren faktiskt har brutit mot, när dess sedelhanteringsmaskiner inte håller den toleransnivå som fastställs i dessa standarder för automatiserad äkthetskontroll.

67. I detta avseende anser jag att det är tillräckligt tydligt att eftersom artikel 3.1 i beslut ECB/2010/14 ålägger kontanthanterare en skyldighet att utföra automatiserade kvalitetskontroller, så måste dessa kontanthanterare använda sedelhanteringsmaskiner som har kapacitet att utföra sådana kontroller och särskilt att upptäcka obrukbara eller försämrade eurosedlar. I annat fall skulle de åsidosätta sin grundläggande plikt enligt beslut ECB/2010/14, som dessutom är ett uttryck för den mer allmänna skyldighet att delta i kampen mot förfälskningar som åläggs dem genom artikel 6.1 i förordning nr 1338/2001. Om en nationell centralbank i detta sammanhang, efter en inspektion i kontanthanterarens lokaler, upptäcker ett fel i dess sedelhanteringsmaskiner, är kontanthanteraren skyldig att vidta nödvändiga åtgärder för att se till att dessa maskiner repareras. Visserligen bygger den nuvarande lydelsen av beslut ECB/2010/14, såsom nämnts ovan, på principen att kontanthanterare inte bör göra ingrepp i sina sedelhanteringsmaskiner för att undvika att de standardfabriksinställningar som valts av tillverkaren av dessa maskiner ändras till något som är mindre lämpligt. Detta får dock inte på något sätt hindra en kontanthanterare från att vidta åtgärder – och vid behov samarbeta med tillverkaren – för att avhjälpa denna situation.

68. Av detta följer att en kontanthanterare inte kan vägra att efterkomma ett föreläggande som utfärdas av en nationell centralbank efter en inspektion på plats i dess lokaler, vilket ålägger kontanthanteraren att avhjälpa situationen när dess hanteringsutrustning inte håller den toleransnivå på 5 procent som fastställs i minimistandarderna för automatiserad kvalitetskontroll. Med detta sagt kan ett sådant beslut enligt min mening endast grundas på artikel 3.1 i beslut ECB/2010/14, jämförd med artikel 6.1 i förordning nr 1338/2001.

69. Mot bakgrund av ovanstående anser jag att artikel 6.2 i beslut ECB/2010/14 ska tolkas så, att ECB:s minimistandarder som avses i denna bestämmelse inte är tillämpliga på kontanthanterare när de utför automatiserad kvalitetskontroll av eurosedlar. Artikel 3.1 i samma beslut ska emellertid mot bakgrund av artikel 6.1 i förordning nr 1338/2001 tolkas så, att kontanthanterare

²⁵ Se, i detta avseende, artikel 6.2 i förordning nr 1338/2001.

är skyldiga att vidta nödvändiga åtgärder för att avhjälpa en situation där en nationell centralbank vid en inspektion upptäcker att deras sedelhanteringsmaskiner inte har kapacitet att upptäcka obrukbara eurosedlar med en toleransnivå som understiger 5 procent.

B. Den andra frågan

70. Den hänskjutande domstolen vill genom sin andra fråga få klarhet i huruvida artikel 6.2 i beslut ECB/2010/14, jämförd med artikel 3.5 i nämnda beslut, ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell bestämmelse enligt vilken kontanthanterare är skyldiga att uppfylla de minimistandarder som antagits av ECB och som offentliggjorts på dess webbplats.

71. Det är en väletablerad unionsrättslig princip att medlemsstaterna, i enlighet med sin institutionella autonomi, har befogenhet att fastställa villkoren för hur deras offentliga myndigheter och organ ska genomföra unionsrätten. EU-domstolen har, såsom ECB med rätta har påpekat, slagit fast att medlemsstaterna, även på områden där Europeiska unionen har exklusiv befogenhet, får vidta nödvändiga åtgärder för att effektivt tillämpa och genomföra unionsrätten.²⁶ Medlemsstaterna måste emellertid därvid, i kraft av effektivitetsprincipen och principen om lojalt samarbete, beakta alla de normativa inslagen i den unionsbestämmelse som ska genomföras.

72. När det gäller skyddet av euron mot förfalskning noterar jag att Republiken Litauen har antagit bestämmelser som syftar till att säkerställa genomförandet av beslut ECB/2010/14, särskilt de skyldigheter som gäller för kontanthanterare i kraft av bland annat artikel 3.1 och 3.3–3.5 i nämnda beslut.

73. Det framgår närmare bestämt av begäran om förhandsavgörande att Litauens centralbank enligt artikel 47⁵ i lagen om Litauens centralbank, i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet, ska övervaka kontanthanteringen i enlighet med de tillämpliga bestämmelserna, nämligen beslut ECB/2010/14. Likaså har Litauens centralbank enligt artikel 47⁷ i lagen om Litauens centralbank, som en direkt följd av artikel 10.3 i beslut ECB/2010/14, befogenhet att besluta om korrigerande åtgärder.

74. Dessutom har Litauens centralbank antagit resolutionen om förfarandet för övervakning av kontanthantering. Denna rättsakt ger Litauens centralbank befogenhet att i samband med en inspektion testa de av kontanthanteraren använda sedelhanteringsmaskinernas kapacitet att kontrollera eurosedlars äkthet och kvalitet. Litauens centralbank har även antagit resolutionen om förfarandet för äkthets- och kvalitetskontroll, där det i punkt 12 anges att kontanthanterare ska utföra en äkthets- och kvalitetskontroll av eurosedlar ”i enlighet med de ... minimistandarder som offentliggjorts på ECB:s webbplats”.

75. Min bedömning av den första frågan ledde mig till slutsatsen att artikel 6.2 i beslut ECB/2010/14 ska tolkas så, att ECB:s minimistandarder som avses i denna bestämmelse inte är tillämpliga på kontanthanterare när de utför automatiserade kvalitetskontroller av eurosedlar. I den analysen förklarade jag också att artikel 3.5 i beslut ECB/2010/14 ålägger kontanthanterare en skyldighet att använda sina sedelhanteringsmaskiner med standardfabriksinställningarna när de utför automatiserad kvalitetskontroll av eurosedlar. Syftet här är återigen att

²⁶ Se, bland annat, dom av den 6 mars 2008, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (C-82/07, EU:C:2008:143, punkt 24 och där angiven rättspraxis).

kontanthanterarna inte bör göra ingrepp i de standardfabriksinställningar som tillverkarna har valt för dessa maskiner, för att undvika risken för inkonsekventa eller undermåliga automatiska kvalitetskontroller i euroområdet.²⁷

76. ECB har medgett att det inte nödvändigtvis föreligger hinder för de relevanta bestämmelserna i litauisk rätt vid en sådan tolkning av artikel 6.2 i beslut ECB/2010/14. Enligt ECB skulle dessa bestämmelser kunna tolkas på ett sätt som är förenligt med beslut ECB/2010/14, i den mån hänvisningen till kontanthanterares efterlevnad av ECB:s minimistandarder förstås som en skyldighet att iakttä de bestämmelser i beslut ECB/2010/14 som är direkt relevanta för dem, nämligen artikel 3 i detta beslut.

77. Enligt min mening finns det dock inget sådant tolkningsutrymme i förevarande mål. Den tolkning av artikel 6.2 i beslut ECB/2010/14 som jag föreslår för EU-domstolen står i direkt motsättning till den tydliga ordalydelsen i punkt 12 i den resolution om förfarandet för äkthets- och kvalitetskontroll som antagits av Litauens centralbank. Jag anser under sådana omständigheter att det inte är möjligt att tolka den nationella bestämmelsen på ett sådant sätt att den är förenlig med detta beslut och inte bör undantas från tillämpning.

78. Såsom den hänskjutande domstolen har påpekat står den litauiska bestämmelsen, i sin nuvarande lydelse, dessutom i direkt motsättning till kontanthanterarnas skyldighet att endast använda sedelhanteringsmaskiner med standardfabriksinställningarna. I detta hänseende skapar ordalydelsen i denna bestämmelse inte bara osäkerhet om rättsläget – vilket förevarande mål tydligt visar – utan den kan även leda till att kontanthanterare övervakar sina maskiner och vid behov vidtar åtgärder avseende dem för att säkerställa att minimistandarderna uppfylls. Av den anledningen anser jag att artikel 3.5 i beslut ECB/2010/14 utgör hinder för den bestämmelsen.²⁸

79. Mot bakgrund av vad som anförts ovan drar jag slutsatsen att artikel 6.2 i beslut ECB/2010/14, jämförd med artikel 3.5 i nämnda beslut, ska tolkas så, att den utgör hinder för en bestämmelse i nationell rätt, såsom den som är i fråga i det nationella målet, enligt vilken kontanthanterare är skyldiga att uppfylla de minimistandarder som antagits av ECB och som offentliggjorts på dess webbplats.

80. Med hänsyn till mina förslag till svar på den första och den andra tolkningsfrågan saknas det anledning att pröva den hänskjutande domstolens tredje och fjärde fråga.

V. Förslag till avgörande

81. På grundval av vad som anförts ovan föreslår jag att EU-domstolen besvarar de två första tolkningsfrågorna från Lietuvos vyriausiosios administracinis teismas (Litauens högsta förvaltningsdomstol) på följande sätt:

- 1) Artikel 6.2 i Europeiska centralbankens beslut av den 16 september 2010 om äkthets- och kvalitetskontroll samt återcirkulering av eurosedlar (ECB/2010/14) (2010/597/EU), i dess lydelse enligt Europeiska centralbankens beslut av den 7 september 2012 (ECB/2012/19) (2012/507/EU),

²⁷ Se, i detta hänseende, punkt 58 i förevarande förslag till avgörande.

²⁸ Jag vill kort tillägga, att även om det är riktigt att det i artikel 3.5 i beslut ECB/2010/14 föreskrivs att en nationell centralbank och en kontanthanterare kan enas om striktare inställningar än de som konfigurerats på fabriksnivå, innebär denna möjlighet ändå inte att medlemsstaterna tillåts ålägga kontanthanterare en skyldighet att testa sin utrustning i enlighet med ECB:s minimistandarder.

ska tolkas så, att ECB:s minimistandarder som avses i den bestämmelsen inte är tillämpliga på kontanthanterare när de utför automatiserad kvalitetskontroll av eurosedlar.

Artikel 3.1 i samma beslut ska emellertid, mot bakgrund av artikel 6.1 i rådets förordning (EG) nr 1338/2001 av den 28 juni 2001 om fastställande av nödvändiga åtgärder för skydd av euron mot förfälskning, i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 44/2009 av den 18 december 2008,

tolkas så, att kontanthanterare är skyldiga att vidta nödvändiga åtgärder för att avhjälpa en situation där en nationell centralbank vid en inspektion upptäcker att deras sedelhanteringsmaskiner inte har kapacitet att upptäcka obrukbara eurosedlar med en toleransnivå som understiger 5 procent.

- 2) Artikel 6.2 i Europeiska centralbankens beslut ECB/2010/14 (2010/597/EU), i dess lydelse enligt Europeiska centralbankens beslut ECB/2012/19 (2012/507/EU), jämförd med artikel 3.5 i nämnda beslut,

ska tolkas så, att den utgör hinder för en bestämmelse i nationell rätt enligt vilken kontanthanterare är skyldiga att uppfylla de minimistandarder som antagits av ECB och som offentliggjorts på dess webbplats.