



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE

LAILE MEDINE

od 15. prosinca 2022.¹

Predmet C-772/21

UAB „Brink’s Lithuania”

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Vrhovni upravni sud Litve))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zaštita eura od krivotvorenja – Uredba (EZ) br. 1338/2001 – Članak 6. stavak 1. – Pružatelji usluga platnog prometa koji sudjeluju u obradi novčanica i njihovoj distribuciji javnosti – Tumačenje članka 6. stavka 2. Odluke ESB/2010/14 – Otkrivanje neprikladnih euronovčanica – Strojna provjera prikladnosti – Minimalni standardi objavljeni na ESB-ovoj internetskoj stranici i njihove eventualne izmjene – Osobno područje primjene – Opseg obveza osoba koje rukuju gotovinom – Obvezujuća snaga – Načelo pravne sigurnosti”

I. Uvod

1. Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje Odluke ESB/2010/14² kojom se utvrđuju zajednička pravila i postupci za provjeru autentičnosti i prikladnosti euronovčanica na temelju članka 6. stavka 1. Uredbe br. 1338/2001³.

2. Zahtjev je upućen u okviru spora između društva UAB „Brink’s Lithuania” (u daljnjem tekstu: Brink’s Lithuania)⁴, s jedne strane, i Lietuvos bankasa (Banka Litve), s druge strane, u pogledu odluke⁵ kojom je Lietuvos bankas naložio društvu Brink’s Lithuania da osigura da njegovi uređaji za obradu novčanica prilikom strojne provjere prikladnosti euronovčanica za vraćanje u optjecaj ne premašuju stupanj tolerancije od 5 %.

¹ Izvorni jezik: engleski

² Odluka Europske središnje banke od 16. rujna 2010. o provjeri autentičnosti i prikladnosti euronovčanica te njihovu vraćanju u optjecaj (ESB/2010/14) (2010/597/EU) (SL 2010., L 267, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 10., svezak 7., str. 71.), kako je izmijenjena Odlukom Europske središnje banke od 7. rujna 2012. (ESB/2012/19) (2012/507/EU) (SL 2012., L 253, str. 19.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 14., str. 167.)

³ Uredba Vijeća (EZ) br. 1338/2001 od 28. lipnja 2001. o utvrđivanju mjera potrebnih za zaštitu eura od krivotvorenja (SL 2001., L 181, str. 6.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 9., str. 197.), kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EZ) br. 44/2009 od 18. prosinca 2008. (SL 2009., L 17, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 11., str. 131.)

⁴ Brink’s Lithuania u glavnom postupku sudjeluje kao pravni sljednik društva UAB „G4S Lietuva”.

⁵ Odluka br. V2019/(30.90)-394-I od 28. veljače 2019. naslovljena „Nalog upućen društvu UAB „G4S Lietuva” (u daljnjem tekstu: sporna odluka)

3. U ovom se predmetu od Suda traži da utvrdi primjenjuju li se članak 6. stavak 2. Odluke ESB/2010/14 i osobito minimalni standardi za strojnu provjeru prikladnosti euronovčanica u smislu te odredbe, koje je utvrdila Europska središnja banka (u daljnjem tekstu: ESB), na osobe koje rukuju gotovinom. Ako se ne primjenjuju, Sud treba ispitati protivi li se članku 6. stavku 2. Odluke ESB/2010/14, u vezi s njezinim člankom 3. stavkom 5., odredba nacionalnog prava kojom se od osoba koje rukuju gotovinom zahtijeva da poštuju te minimalne standarde. Naposljetku, sud koji je uputio zahtjev pita jesu li ESB-ovi minimalni standardi i članak 6. stavak 2. Odluke ESB/2010/14 valjani i stoga pravno obvezujući s obzirom na načelo pravne sigurnosti i članak 297. stavak 2. UFEU-a.

II. Pravni okvir

A. *Pravo Europske unije*

1. *Uredba br. 1338/2001*

4. Uredbom br. 1338/2001 utvrđuju se mjere potrebne za puštanje euronovčanica i eurokovanica u optjecaj tako da ih se zaštiti od krivotvorenja⁶.

5. Člankom 6. Uredbe br. 1338/2001, naslovljenim „Obveze kreditnih institucija koje sudjeluju u obradi novčanica i kovanica i njihovoj distribuciji javnosti”, u stavcima 1. i 2. predviđa se:

„1. Kreditne institucije i drugi pružatelji usluga platnog prometa u okviru njihovih platnih aktivnosti, kao i sve druge institucije koje sudjeluju u obradi novčanica i kovanica i njihovoj distribuciji javnosti, uključujući:

[...]

– prijevoznici financijskih sredstava,

[...]

obvezni su osigurati provjeru vjerodostojnosti euronovčanica i eurokovanica koje su primili i koje namjeravaju staviti natrag u optjecaj te da krivotvorine budu otkrivene.

Ta provjera se obavlja u skladu s postupcima koje za euronovčanice odredi ESB.

Institucije i gospodarski subjekti iz prvoga podstavka obvezni su iz optjecaja povući sve novčanice i kovanice eura koje su primili, a za koje znaju ili imaju dovoljan razlog vjerovati da su krivotvorene. Novčanice i kovanice odmah predaju nadležnim državnim tijelima.

[...]

2. Države članice poduzimaju potrebne mjere kojima osiguravaju da ustanove iz stavka 1. ovog članka koje ne ispunjavaju svoje obveze iz navedenog stavka, budu podvrgnute učinkovitim, proporcionalnim i preventivnim sankcijama.”

⁶ Članak 1. Uredbe br. 1338/2001

2. Odluka ESB/2010/14

6. U uvodnoj izjavi 2. Odluke ESB/2010/14 navodi se:

„Radi zaštite integriteta euronovčanica te kako bi se omogućilo odgovarajuće otkrivanje krivotvorina, euronovčanice u optjecaju moraju se održavati u dobrom stanju kako bi se osigurala jednostavna i pouzdana provjera njihove originalnosti te se stoga mora provjeravati njihova prikladnost. Nadalje, euronovčanice za koje se sumnja da su krivotvorene moraju se brzo otkriti i predati nadležnim nacionalnim tijelima.”

7. Člankom 1. Odluke ESB/2010/14, naslovljenim „Područje primjene”, predviđa se:

„Ovom se Odlukom određuju zajednička pravila i postupci provjere autentičnosti i prikladnosti euronovčanica te njihova vraćanja u optjecaj u skladu s člankom 6. stavkom 1. Uredbe [br. 1338/2001].”

8. Člankom 2. te odluke, naslovljenim „Definicije”, predviđa se:

„Za potrebe ove Odluke:

1. ‚NSB’ znači nacionalna središnja banka države članice čija je valuta euro.
2. ‚osobe koje rukuju gotovinom’ znači institucije ili gospodarski subjekti iz članka 6. stavka 1. Uredbe [br. 1338/2001].
3. ‚vraćanje u optjecaj’ znači aktivnost, osoba koje rukuju gotovinom, vraćanja u optjecaj, izravno ili neizravno, euronovčanica koje su primili od javnosti kao plaćanje ili depozit na bankovnom računu ili od druge osobe koja rukuje gotovinom.
4. ‚uređaj za obradu novčanica’ znači uređaj kojim rukuje klijent ili uređaj kojim rukuje zaposlenik kako je određeno Prilogom I.
5. ‚vrsta uređaja za obradu novčanica’ znači uređaj za obradu novčanica koji je moguće razlikovati od drugog uređaja za obradu novčanica kako je opisano u Prilogu I.
6. ‚zajednički postupci testiranja’ znači zajednički postupci testiranja kako je odredio ESB koje primjenjuju NSB-ovi za testiranje različitih vrsta uređaja za obradu novčanica.

[...]

11. ‚neprikladne euronovčanice’ znači euronovčanice koje su procijenjene kao neprikladne za vraćanje u optjecaj nakon provjere prikladnosti iz članka 6.

[...]”

9. U članku 3. Odluke ESB/2010/14, naslovljenom „Opća načela”, u stavcima 1. i 3. do 5. navodi se:

„1. Obveza osoba koje rukuju gotovinom da provjeravaju autentičnost i prikladnost euronovčanica ispunjava se u skladu s postupcima utvrđenima ovom Odlukom.

[...]

3. Provjera autentičnosti i prikladnosti obavlja se na vrsti uređaja za obradu novčanica koji je uspješno testirao NSB ili ju ručno obavlja osposobljeni zaposlenik.

4. Euronovčanice smiju biti vraćene u optjecaj uređajima kojima rukuju klijenti ili uređajima za isplatu gotovine samo ako je provjera njihove autentičnosti i prikladnosti obavljena vrstom uređaja za obradu novčanica koji je uspješno testirao NSB te ako su klasificirane kao originalne i prikladne. [...]

5. Uređaje kojima rukuju zaposlenici, kada se upotrebljavaju za provjeru autentičnosti i prikladnosti, te uređaje kojima rukuju klijenti, osobe koje rukuju gotovinom mogu pustiti u rad samo ako ih je uspješno testirao NSB te ako su navedeni na popisu na internetskoj stranici ESB-a kako je utvrđeno u članku 9. stavku 2. Navedeni uređaji upotrebljavaju se isključivo za apoeine i serije euronovčanica navedene na popisu na internetskoj stranici ESB-a za predmetne uređaje, sa standardnim tvorničkim postavkama, uključujući sva njihova eventualna ažuriranja, koji su uspješno testirani, osim ako su NSB i osoba koja rukuje gotovinom dogovorili strože postavke.”

10. Člankom 6. Odluke ESB/2010/14, naslovljenim „Otkrivanje neprikladnih euronovčanica”, u stavcima 1. do 3. predviđa se:

„1. Ručna provjera prikladnosti obavlja se u skladu s minimalnim standardima koji su utvrđeni u Prilogu III.

2. Strojna provjera prikladnosti obavlja se na uspješno testiranom uređaju za obradu novčanica u skladu s minimalnim standardima objavljenima na internetskoj stranici ESB-a i njihovim eventualnim izmjenama.

3. NSB može, nakon što o tome obavijesti ESB, utvrditi strože standarde za jedan ili više apoena ili serija euronovčanica, ako je to opravdano, na primjer zbog pogoršanja kvalitete euronovčanica u optjecaju u njegovoj državi članici. Navedeni stroži standardi objavljuju se na internetskoj stranici tog NSB-a.”

11. U članku 9. te odluke, naslovljenom „Zajednički postupci Eurosustava za testiranje uređaja za obradu novčanica”, u stavcima 1. do 3. navodi se:

„1. Vrste uređaja za obradu novčanica testiraju NSB-ovi u skladu sa zajedničkim postupcima testiranja.

2. Sve uspješno testirane vrste uređaja za obradu novčanica navedene su u popisu na internetskoj stranici ESB-a tijekom razdoblja valjanosti rezultata testiranja iz stavka 3. Vrsta uređaja za obradu novčanica koja u tom razdoblju više ne može otkriti sve krivotvorene euronovčanice s kojima je upoznat Eurosustav briše se s popisa u skladu s postupkom koji je odredio ESB.

3. Ako je vrsta uređaja za obradu novčanica uspješno testirana, rezultati testiranja važeći su na cijelom europodručju godinu dana od kraja mjeseca tijekom kojeg je testiranje provedeno, pod uvjetom da je uređaj tijekom navedenog razdoblja u stanju otkriti sve krivotvorene euronovčanice s kojima je upoznat Eurosustav.”

12. Člankom 10. Odluke ESB/2010/14, naslovljenim „Aktivnosti praćenja i korektivne mjere Eurosustava”, u stavcima 1. i 3. predviđa se:

„1. Podložno zahtjevima nacionalnog prava, NSB-ovi su ovlašteni i. obavljati inspekcije na terenu, uključujući nenajavljene inspekcije, u prostorijama osoba koje rukuju gotovinom kako bi pratili njihove uređaje za obradu novčanica, a posebno mogućnost uređaja da obavljaju provjeru autentičnosti i prikladnosti te prate euronovčanice za koje se sumnja da su krivotvorene te euronovčanice čija autentičnost nije jasno potvrđena imatelju računa; i ii. provjeravati postupke koji uređuju rad i kontrolu uređaja za obradu novčanica, postupanje s provjerenim euronovčanicama te sve ručne postupke provjera autentičnosti i prikladnosti.

[...]

3. Kada NSB otkrije da osoba koja rukuje gotovinom ne poštuje odredbe ove Odluke, on joj nalaže provođenje korektivnih mjera u određenom roku. Do ispravljanja navedenog nepoštovanja NSB koji je izdao nalog može u ime ESB-a zabraniti osobi koja rukuje gotovinom vraćanje u optjecaj apoena euronovčanica iz odgovarajuće serije. Ako je nepoštovanje posljedica nedjelotvornosti vrste uređaja za obradu novčanica, to može dovesti do njegovog brisanja s popisa iz članka 9. stavka 2.”

3. Odluka ESB/2012/19

13. Odlukom ESB/2012/19 izmijenjena je Odluka ESB/2010/14. Konkretno, u uvodnoj izjavi 3. Odluke ESB/2012/19 navodi se:

„Minimalni standardi za strojnu provjeru prikladnosti euronovčanica utvrđeni u Prilogu III.a Odluci ESB/2010/14 predstavljaju zahtjeve koji se odnose na funkcije uređaja za obradu novčanica. Stoga su oni važni isključivo proizvođačima uređaja za obradu novčanica i uopće ne utječu na postupke provjere autentičnosti i prikladnosti iz Odluke ESB/2010/14 koje trebaju poštovati osobe koje rukuju gotovinom. Budući da su izvan područja primjene Odluke ESB/2010/14, minimalne standarde za strojnu provjeru prikladnosti treba uključiti u pravila i postupke za testiranje uređaja za obradu novčanica, prikupljanje i praćenje podataka.”

4. Smjernica ESB/2010/NP16 i minimalni standardi

14. Smjernica ESB/2010/NP16 utvrđuje pravila i postupke za testiranje uređaja za obradu novčanica, prikupljanje i praćenje podataka.⁷

15. U članku 2. Smjernice ESB/2010/NP16, naslovljenom „Testiranje uređaja za obradu novčanica”, u stavku 1. navodi se:

„Na zahtjev proizvođača NSB-ovi provode testiranja radi provjere vrsta uređaja za obradu novčanica prije nego što ih osobe koje rukuju gotovinom započnu upotrebljavati i nakon što to učine [...]”

⁷ Smjernica Europske središnje banke od 16. rujna 2010. o pravilima i postupcima za testiranje uređaja za obradu novčanica, prikupljanje i praćenje podataka (ESB/2010/NP16), kako je izmijenjena Smjernicom Europske središnje banke od 7. rujna 2012. (ESB/2012/NP20)

16. U članku 2.a Smjernice ESB/2010/NP16, naslovljenom „Minimalni standardi za strojnu provjeru prikladnosti” navodi se:

„Minimalne standarde za strojnu provjeru prikladnosti uređajima za obradu novčanica, na koje se upućuje u članku 6. Odluke ESB/2010/14, utvrđuje Eurosustav te se oni navode u Prilogu IV. ovoj Smjernici i objavljuju na ESB-ovoj internetskoj stranici.”

17. U Prilogu IV. Smjernici ESB/2010/NP16 navodi se:

„Ovim se Prilogom utvrđuju minimalni standardi za strojnu provjeru prikladnosti euronovčanica na uređajima za obradu novčanica.

U okviru provjere prikladnosti neprikladne su sve euronovčanice s bilo kakvim nedostatkom, u vezi s kojim je određen obvezni zahtjev kako je određeno dalje u tekstu.

Prihvatljiv stupanj tolerancije pri provjeri prikladnosti za uređaje za obradu novčanica je 5 %. To znači da uređaj smije pogrešno klasificirati i sortirati kao prikladno najviše 5 % euronovčanica koje ne ispunjavaju kriterije prikladnosti.”

18. ESB je na svojoj internetskoj stranici objavio sadržaj Priloga IV. Smjernici ESB/2010/NP16, pod naslovom „Minimalni standardi za strojnu provjeru prikladnosti euronovčanica uređajima za obradu novčanica”⁸.

B. Litavsko pravo

19. Člankom 6. stavkom 3. Lietuvos banko įstatyma (Zakon o Banci Litve)⁹ predviđa se:

„Banka Litve nadzire način na koji osobe koje rukuju gotovinom, odnosno institucije navedene u članku 6. stavku 1. Uredbe [br. 1338/2001] (u daljnjem tekstu: osobe koje rukuju gotovinom) provode zahtjeve iz Uredbe [br. 1210/2010]¹⁰ i Odluke ESB/2010/14 za djelatnosti rukovanja gotovinom, odnosno provjeru autentičnosti i prikladnosti te vraćanje u optjecaj euronovčanica i kovanica (u daljnjem tekstu: djelatnosti rukovanja gotovinom).”

20. Člankom 47.⁵ stavkom 1. tog zakona određuje se:

„Banka Litve nadzire djelatnosti rukovanja gotovinom osoba koje rukuju gotovinom i izdaje upute osobama koje rukuju gotovinom u skladu s odredbama ovog Zakona, Uredbe [br. 1338/2001], Uredbe [br. 1210/2010], Odluke ESB/2010/14 i pravnih akata Banke Litve koji se odnose na nadzor djelatnosti osoba koje rukuju gotovinom. [...]”

21. Člankom 47.⁶ stavkom 1. tog zakona određuje se:

„Banka Litve organizira i provodi provjere kako bi utvrdila usklađenost sa zahtjevima utvrđenima u pravnim aktima iz članka 6. stavka 3. ovog Zakona.”

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

⁹ Zakon Republike Litve o Banci Litve, u verziji Zakona br. XII-1304 od 27. lipnja 2018.

¹⁰ Uredba (EU) br. 1210/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. prosinca 2010. o provjeri autentičnosti eurokovanica i postupanju s eurokovanicama neprikladnim za optjecaj (Uredba br. 1210/2010) (SL 2010., L 339, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 11., str. 155.)

22. Člankom 47.⁷ stavcima 1. i 2. Zakona o Banci Litve određuje se:

„Nakon utvrđenja povreda, Banka Litve izdaje jednu ili više obveznih uputa osobi koja rukuje gotovinom:

[...]

(2) da otkloni povrede u roku koji odredi Banka Litve.”

23. Člankom 47.⁷ stavcima 4. i 5. tog zakona određuje se:

„4. Banka u odnosu na počinitelja povrede primjenjuje jednu od sljedećih mjera:

(1) upozorenje u pogledu povrede;

(2) novčane kazne predviđene ovim člankom.

5. Mjere se mogu naložiti na temelju jednog ili više od sljedećih razloga:

[...]

(2) nepostupanja ili neodgovarajućeg postupanja u skladu s nalogima koje je izdala Banka Litve;

[...]

(4) povrede zahtjeva [...] iz [Odluke ESB/2010/14].”

24. U točki 16.3. Odluke Upravnog vijeća Banke Litve od 10. rujna 2015. u kojoj se opisuje postupak nadzora djelatnosti rukovanja gotovinom (u daljnjem tekstu: Odluka o postupku nadzora djelatnosti rukovanja gotovinom) određuje se da su u okviru inspekcije službenici obvezni testirati sposobnost uređaja za obradu novčanica kojima se osoba koja rukuje gotovinom služi za obavljanje provjere autentičnosti i prikladnosti euronovčanica i kovanica.

25. U točki 16.6. te odluke navodi se da su u okviru inspekcije službenici obvezni ocijeniti postupa li osoba koja rukuje gotovinom u skladu s postupcima utvrđenima u točki 16.5. te odluke i drugim zahtjevima za djelatnosti rukovanja gotovinom utvrđenima, među ostalim, u Uredbi br. 1338/2001, Odluci ESB/2010/14 i Odluci Upravnog vijeća Banke Litve od 16. rujna 2014. u kojoj se opisuje postupak za provjeru autentičnosti i prikladnosti te vraćanje u optjecaj euronovčanica i kovanica (u daljnjem tekstu: Odluka o postupku za provjeru autentičnosti i prikladnosti).

26. Točka 12. Odluke o postupku za provjeru autentičnosti i prikladnosti glasi:

„Osobe koje rukuju gotovinom provjeravaju autentičnost i prikladnost euronovčanica s pomoću automatiziranih sustava i u skladu s minimalnim standardima objavljenima na ESB-ovoj internetskoj stranici [...] upotrebom sljedećeg:

12.1. uređaja kojima rukuju klijenti, u svrhu čega se novčanice klasificiraju te se s njima postupa u skladu s postupkom utvrđenim u Prilogu II.a Odluci [ESB/2010/14];

12.2. uređaja kojima rukuju zaposlenici, u svrhu čega se novčanice klasificiraju te se s njima postupa u skladu s postupkom utvrđenim u Prilogu II.b Odluci [ESB/2010/14].”

III. Činjenično stanje u glavnom postupku i prethodna pitanja

27. Službenici Banke Litve proveli su 18. prosinca 2018. inspekciju na terenu u podružnici društva Brink's Lithuania u Panevėžysu (Litva). Tijekom te inspekcije službenici su nastojali utvrditi ispunjavaju li uređaji za obradu novčanica koji se upotrebljavaju u toj podružnici zahtjeve kojima se uređuje postupanje s gotovinom namijenjenom vraćanju u optjecaj. Konkretno, testirali su sposobnost tih uređaja za provjeru autentičnosti i prikladnosti euronovčanica.

28. Testiranje je pokazalo da je jedan od uređaja za obradu novčanica sortirao kao prikladne za optjecaj 18,26 % neprikladnih euronovčanica sadržanih u testnom paketu. Drugi je uređaj na isti način pogrešno sortirao 13,91 % novčanica. Rezultati testiranja izneseni su u izvješću o inspekciji, u kojem se doduše priznalo da uređaji o kojima je riječ pripadaju vrsti uređaja za obradu novčanica koji je prethodno uspješno testiran, zbog čega je i naveden na ESB-ovoj internetskoj stranici.

29. Direktor Odjela za gotovinsko poslovanje Banke Litve donio je spornu odluku 28. veljače 2019. U toj se odluci navodi da je društvo Brink's Lithuania povrijedilo minimalne standarde na koje se upućuje u članku 6. stavku 2. Odluke ESB/2010/14, kojom se zahtijeva da stupanj tolerancije prilikom provjere prikladnosti euronovčanica ne bude veći od 5 %. Tom se odlukom također naložilo društvu Brink's Lithuania da u roku od pet dana donese potrebne mjere za otklanjanje povrede.

30. U spornoj se odluci u biti navodi da sposobnost uređaja za obradu novčanica da provjere autentičnost i prikladnost euronovčanica ne ovisi samo o proizvođaču tih uređaja nego i o njihovim korisnicima, odnosno osobama koje rukuju gotovinom, osobito kad je riječ o tehničkom održavanju uređaja. Osim toga, u odluci se ističe da se sama činjenica da se ti uređaji upotrebljavaju sa standardnim tvorničkim postavkama, kao što se to zahtijeva člankom 3. stavkom 5. Odluke ESB/2010/14, ne može smatrati dokazom o ispunjavanju tih obveza. Naposljetku, u spornoj se odluci navodi da samo inspekcije koje se provode u prostorijama osoba koje rukuju gotovinom mogu otkriti jesu li osigurani odgovarajuća upotreba i održavanje uređaja za obradu novčanica, ispunjavaju li se uredno zahtjevi u pogledu postupanja s gotovinom te jesu li provedeni odgovarajući postupci za testiranje predmetnih uređaja.

31. Društvo Brink's Lithuania najprije je podnijelo tužbu za poništenje sporne odluke Vilniaus apygardos administracinis teismasu (Okružni upravni sud u Vilnius, Litva), a zatim žalbu Lietuvos vyriausiojo administracinis teismasu (Vrhovni upravni sud Litve) odnosno sudu koji je uputio zahtjev u ovom predmetu. U sporu u glavnom postupku nesporno je da se Brink's Lithuania, kao prijevoznik financijskih sredstava, treba smatrati osobom koja rukuje gotovinom u smislu članka 2. stavka 2. Odluke ESB/2010/14. Međutim, sud koji je uputio zahtjev dvoji u pogledu tumačenja i valjanosti članka 6. stavka 2. Odluke ESB/2010/14, odnosno u pogledu toga jesu li minimalni standardi na koje se upućuje u toj odredbi obvezujući za osobe koje rukuju gotovinom.

32. Konkretno, sud koji je uputio zahtjev ističe da tekst te odredbe u verziji na litavskom jeziku upućuje na to da strojnu provjeru prikladnosti euronovčanica treba provoditi u skladu s ESB-ovim minimalnim standardima. To bi podrazumijevalo da osobe koje rukuju gotovinom i koje obavljaju taj zadatak trebaju postupati u skladu s tim standardima. Međutim, u uvodnoj

izjavi 3. Odluke ESB/2012/19 istodobno se navodi da su ESB-ovi minimalni standardi važni isključivo proizvođačima uređaja za obradu novčanica i nemaju nikakvog utjecaja na postupke strojne provjere prikladnosti koje trebaju provoditi osobe koje rukuju gotovinom. U tom kontekstu, s obzirom na različite jezične verzije članka 6. stavka 2. Odluke ESB/2010/14, sud koji je uputio zahtjev nije siguran zahtijeva li se tom odredbom od osoba koje rukuju gotovinom da osiguraju poštovanje ESB-ovih minimalnih standarda.

33. Osim toga, sud koji je uputio zahtjev ističe da, kad bi se članak 6. stavak 2. Odluke ESB/2010/14 tumačio na način da se njime osobe koje rukuju gotovinom obvezuje da testiraju svoje uređaje za obradu novčanica u skladu s ESB-ovim minimalnim standardima, ta obveza ne bi bila u potpunosti usklađena s obvezom koja proizlazi iz članka 3. stavka 5. te odluke, s obzirom na to da se potonjom odredbom od osoba koje rukuju gotovinom izričito zahtijeva da upotrebljavaju te uređaje sa standardnim tvorničkim postavkama. Sud koji je uputio zahtjev također smatra da je teško utvrditi kako bi osobe koje rukuju gotovinom trebale provoditi takva testiranja, s obzirom na to da se u Odluci ESB/2010/14 ne navode nikakve odredbe u tom pogledu. Nasuprot tomu, sud koji je uputio zahtjev ističe da, kad se obveza poštovanja minimalnih standarda iz članka 6. stavka 2. Odluke ESB/2010/14 ne bi primjenjivala na osobe koje rukuju gotovinom, upotreba isključivo uređaja za obradu novčanica sa standardnim tvorničkim postavkama mogla bi ugroziti postizanje cilja održavanja euronovčanica u dobrom stanju.

34. Naposljetku, ako bi se minimalni standardi na koje se upućuje u članku 6. stavku 2. Odluke ESB/2010/14 smatrali obvezujućima za osobe koje rukuju gotovinom, sud koji je uputio zahtjev iznosi dvojbe u pogledu toga poštuje li se tim standardima načelo pravne sigurnosti. U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev ističe da su, u skladu s istom odredbom, minimalni standardi objavljeni samo na ESB-ovoj internetskoj stranici, a ne u *Službenom listu Europske unije*. Sud koji je uputio zahtjev stoga pita mogu li se minimalni standardi smatrati obvezujućima i može li se na njih pozvati kao na pravnu osnovu za izdavanje naloga osobi koja rukuje gotovinom. Sud koji je uputio zahtjev također nije siguran je li pravilo iz članka 6. stavka 2. Odluke ESB/2010/14 u skladu s člankom 297. stavkom 2. UFEU-a, te stoga valjano u dijelu u kojem se njime predviđa da se minimalni standardi za strojnu provjeru prikladnosti euronovčanica objavljuju na taj način.

35. U tim je okolnostima Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Vrhovni upravni sud Litve) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Treba li članak 6. stavak 2. Odluke ESB/2010/14 tumačiti na način da osoba koja rukuje gotovinom i koja obavlja strojnu provjeru prikladnosti euronovčanica mora poštovati minimalne standarde iz tog pravila?
2. Ako se u skladu s člankom 6. stavkom 2. Odluke ESB/2010/14 minimalni standardi na koje se u tom članku upućuje primjenjuju samo na proizvođače uređaja za obradu novčanica, ali ne na osobe koje rukuju gotovinom, treba li članak 6. stavak 2. Odluke ESB/2010/14, u vezi s njezinim člankom 3. stavkom 5., tumačiti na način da mu se protivi odredba nacionalnog prava prema kojoj se obveza poštovanja tih minimalnih standarda primjenjuje na osobu koja rukuje gotovinom?
3. S obzirom na to da su objavljeni na internetskoj stranici ESB-a, jesu li minimalni standardi koji se odnose na strojnu provjeru prikladnosti euronovčanica strojevima za obradu novčanica, u skladu s načelom pravne sigurnosti i člankom 297. stavkom 2. UFEU-a te jesu li obvezujući za osobe koje rukuju gotovinom i može li se na njih pozvati kad je riječ o osobama koje rukuju gotovinom?

4. Protivi li se načelu pravne sigurnosti i članku 297. stavku 2. UFEU-a članak 6. stavak 2. Odluke ESB/2010/14 u dijelu u kojem se njime predviđa da se minimalni standardi za strojnu provjeru prikladnosti euronovčanica i njihove povremene izmjene objavljuju na internetskoj stranici ESB-a, te je li taj članak stoga nevaljan?”

36. Tajništvo Suda zahtjev za prethodnu odluku zaprimilo je 14. prosinca 2021. Pisana očitovanja podnijele su Republika Litva, Europska komisija i Europska središnja banka. Rasprava je održana 20. listopada 2022.

IV. Pravna ocjena

37. Svojim pitanjima sud koji je uputio zahtjev u biti traži od Suda da odluči o tome zahtijeva li se člankom 6. stavkom 2. Odluke ESB/2010/14 od osoba koje rukuju gotovinom da prilikom strojne provjere prikladnosti euronovčanica poštuju minimalne standarde na koje se upućuje u toj odredbi. U slučaju niječnog odgovora na to pitanje, sud koji je uputio zahtjev nadalje želi saznati je li nacionalna odredba kao što je ona o kojoj je riječ u glavnom postupku, kojom se osobama koje rukuju gotovinom utvrđuje takva obveza, u skladu s člankom 6. stavkom 2. Odluke ESB/2010/14, u vezi s njezinim člankom 3. stavkom 5. Osim toga, sud koji je uputio zahtjev pita, u slučaju da se od osoba koje rukuju gotovinom zahtijeva poštovanje minimalnih standarda na koje se upućuje u toj odredbi, je li sama objava tih standarda na ESB-ovoj internetskoj stranici, koja se propisuje člankom 6. stavkom 2. Odluke ESB/2010/14, dovoljna kako bi se smatralo da su ti standardi u skladu s načelom pravne sigurnosti i člankom 297. stavkom 2. UFEU-a te stoga obvezujući. Stoga sud koji je uputio zahtjev dovodi u pitanje i valjanost članka 6. stavka 2. Odluke ESB/2010/14.

A. Prvo pitanje

38. Prvo pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev odnosi se na područje primjene obveza koje se osobama koje rukuju gotovinom propisuju u Odluci ESB/2010/14 radi zaštite eura od krivotvorenja. Konkretnije, tim se pitanjem želi saznati primjenjuju li se minimalni standardi na koje se upućuje u članku 6. stavku 2. Odluke ESB/2010/14 na osobe koje rukuju gotovinom prilikom njihova ispunjavanja obveze strojne provjere prikladnosti euronovčanica.

39. Prije svega podsjećam na to da se člankom 6. Uredbe br. 1338/2001 utvrđuju mjere potrebne za zaštitu eura od krivotvorenja. Tom se odredbom od institucija koje obavljaju razvrstavanje novčanica i njihovu distribuciju javnosti kao profesionalnu djelatnost, što uključuje osobe koje rukuju gotovinom, zahtijeva da povuku iz optjecaja sve euronovčanice koje su primile, a za koje znaju ili imaju dovoljan razlog vjerovati da su krivotvorene, te da ih odmah predaju nadležnim nacionalnim tijelima. Istom odredbom propisuje se da države članice moraju poduzeti potrebne mjere kojima osiguravaju da kreditne institucije i druge osobe koje rukuju gotovinom, a koje ne ispunjavaju prethodno navedene obveze, budu podvrgnute učinkovitim, proporcionalnim i preventivnim sankcijama.

40. U Odluci ESB/2010/14 dodatno se konkretizira članak 6. Uredbe br. 1338/2001¹¹. Konkretno, člankom 3. stavkom 1. te odluke od osoba koje rukuju gotovinom zahtijeva se da provjeravaju autentičnost i prikladnost euronovčanica u skladu s postupcima utvrđenima tom odlukom. Glavni je cilj osigurati dobro stanje euronovčanica kako bi se njihova originalnost mogla

¹¹ Vidjeti članak 1. Odluke ESB/2010/14.

jednostavno i pouzdano provjeriti, čime se omogućuje otkrivanje krivotvorina¹². Osim toga, u članku 3. stavku 3. Odluke ESB/2010/14 navodi se da se provjera autentičnosti i prikladnosti obavlja na vrsti uređaja za obradu novčanica koju je uspješno testirala nacionalna središnja banka Eurosustava ili je ručno obavlja osposobljeni zaposlenik. Kad je riječ o uređajima kojima rukuju zaposlenici ili uređajima kojima rukuju klijenti¹³, člankom 3. stavkom 5. Odluke ESB/2010/14 propisuje se i da se ti uređaji upotrebljavaju isključivo za apoene i serije euronovčanica navedene na popisu na ESB-ovoj internetskoj stranici za predmetne uređaje, sa standardnim tvorničkim postavkama, uključujući sva njihova eventualna ažuriranja.

41. Kad je riječ o strojnoj provjeri prikladnosti, koja je okosnica ovog predmeta, člankom 6. stavkom 2. Odluke ESB/2010/14, naslovljenim „Otkrivanje neprikladnih euronovčanica”, dodatno se utvrđuje da se provjera „obavlja [...] na uspješno testiranom uređaju za obradu novčanica u skladu s minimalnim standardima objavljenima na internetskoj stranici ESB-a i njihovim eventualnim izmjenama”. U toj se odredbi ne navodi primjenjuju li se ti minimalni standardi na osobe koje rukuju gotovinom te se njome konkretno niti ne određuje zahtijeva li se od osoba koje rukuju gotovinom da prate jesu li uređaji koje upotrebljavaju za strojnu provjeru prikladnosti euronovčanica za vraćanje u optjecaj usklađeni s tim standardima.

42. Sud je u više navrata utvrdio da prilikom tumačenja odredbe prava Unije povodom zahtjeva za prethodnu odluku valja uzeti u obzir ne samo njezin tekst već i kontekst te ciljeve propisa čiji je ona dio¹⁴.

43. Kao prvo, napominjem da se, kao što to ističe sud koji je uputio zahtjev, tekst članka 6. stavka 2. Odluke ESB/2010/14 može tumačiti na način da strojnu provjeru prikladnosti treba provoditi na euronovčanicama koje ispunjavaju ESB-ove minimalne standarde. Takvo tumačenje proizlazi iz upotrebe izraza „[s]trojna provjera prikladnosti obavlja se” i izraza „u skladu s minimalnim standardima” u tekstu odredbe. Budući da je u skladu s člankom 3. stavkom 1. Odluke ESB/2010/14 osobama koje rukuju gotovinom povjereno obavljanje tog zadatka, na temelju članka 6. stavka 2. te odluke moglo bi se zaključiti da ti gospodarski subjekti imaju obvezu osigurati da se strojna provjera prikladnosti provodi na euronovčanicama koje ispunjavaju te minimalne standarde.

44. Međutim, detaljnija analiza članka 6. stavka 2. Odluke ESB/2010/14 pokazuje da izraz „u skladu s minimalnim standardima objavljenima” dolazi odmah nakon izraza „uspješno testiranom uređaju za obradu novčanica”, a ne nakon izraza „[s]trojna provjera prikladnosti obavlja se”. Uzimajući u obzir strukturu rečenice i činjenicu da se testiranja po definiciji provode s obzirom na prethodno utvrđene standarde, sklona sam stoga tumačiti pojam „minimalni standardi” iz te odredbe na način da se odnosi na testiranja koja uređaji za obradu novčanica moraju uspješno proći kako bi ih osobe koje rukuju gotovinom mogle upotrebljavati, a ne kao da se odnosi na postupak koji osobe koje rukuju gotovinom moraju slijediti prilikom strojne provjere prikladnosti euronovčanica. U suprotnom bi nakon izraza „[s]trojna provjera prikladnosti obavlja se” logično slijedio izraz „u skladu s minimalnim standardima objavljenima”, što bi također činilo suvislu i dobro strukturiranu rečenicu, ali bi ona u tom slučaju imala drukčije značenje.

45. Čini mi se da takav zaključak, koji se temelji na analizi verzije Odluke ESB/2010/14 na engleskom jeziku, podupire i tekst članka 6. stavka 2. te odluke u verzijama na drugim jezicima. Primjerice, kao što to ističe ESB, u francuskoj jezičnoj verziji članka 6. stavka 2. Odluke

¹² Vidjeti u tom pogledu uvodnu izjavu 2. Odluke ESB/2010/14.

¹³ Za kategorizaciju uređaja za obradu novčanica vidjeti Prilog I. Odluci ESB/2010/14.

¹⁴ Vidjeti među ostalim presudu od 16. studenoga 2016., Hemming i dr. (C-316/15, EU:C:2016:879, t. 27. i navedena sudska praksa).

ESB/2010/14 navodi se da „[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”. Naposljetku, španjolskom jezičnom verzijom određuje se da „[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. S obzirom na strukturu svih jezičnih verzija odredbe, koja odgovara i strukturi litavske jezične verzije, primjenjive u slučaju o kojem je riječ u glavnom postupku, upućivanje na ESB-ove minimalne standarde prema mojem bi mišljenju trebalo tumačiti kao da se odnose na uređaje za obradu novčanica koji moraju uspješno proći testiranja koja se temelje na tim standardima, a ne na bilo kakvu obvezu koju osobe koje rukuju gotovinom moraju ispuniti prilikom provjere prikladnosti euronovčanica prije njihova vraćanja u optjecaj.

46. Iz toga proizlazi da bi tekstualno tumačenje članka 6. stavka 2. Odluke ESB/2010/14, utemeljeno na usporednoj analizi različitih jezičnih verzija te odredbe, upućivalo na to da se minimalni standardi ne primjenjuju na strojnu provjeru prikladnosti koju osobe koje rukuju gotovinom provode u okviru svoje profesionalne djelatnosti. Isto tako, takvo tumačenje ne upućuje na to da su osobe koje rukuju gotovinom obvezne pratiti ili testirati svoje uređaje za obradu novčanica u skladu s tim standardima prilikom provedbe tih provjera. Suprotno tomu, upućivanje na ESB-ove minimalne standarde u članku 6. stavku 2. Odluke ESB/2010/14 podrazumijeva da osobe koje rukuju gotovinom trebaju prilikom obavljanja svojih dužnosti upotrebljavati uređaje koji su prethodno testirani u skladu s tim standardima.

47. U svakom slučaju, unatoč relativnoj dvosmislenosti članka 6. stavka 2. Odluke ESB/2010/14, ističem da kontekstualno i sustavno tumačenje te odluke podupire shvaćanje da ESB-ovi minimalni standardi u pogledu strojne provjere prikladnosti euronovčanica nisu obvezujući za osobe koje rukuju gotovinom.

48. Kao prvo, u uvodnoj izjavi 3. Odluke ESB/2012/19, odnosno glavnog pravnog akta koji je ESB donio u svrhu izmjene Odluke ESB/2010/14¹⁶, navodi se da minimalni standardi za strojnu provjeru prikladnosti euronovčanica predstavljaju zahtjeve koji se odnose na funkcije uređaja za obradu novčanica. U istoj uvodnoj izjavi zatim se nedvosmisleno navodi da su „[s]toga [minimalni standardi] važni *isključivo* proizvođačima uređaja za obradu novčanica i nemaju nikakvog utjecaja na postupke provjere autentičnosti i prikladnosti iz Odluke ESB/2010/14 koje moraju poštovati osobe koje rukuju gotovinom”¹⁷. Stoga više ne bi trebalo biti sumnji u pogledu svrhe izmjene koja je uvedena Odlukom ESB/2012/19 kad je riječ o području primjene minimalnih standarda.

49. Kao drugo, važno je napomenuti da se u izvornoj verziji članka 6. Odluke ESB/2010/14 predviđalo da se provjera prikladnosti euronovčanica obavlja u skladu s minimalnim standardima koji su utvrđeni u prilogima III.a i III.b toj odluci. Konkretno, u Prilogu III.a toj odluci bili su utvrđeni minimalni standardi za strojnu provjeru prikladnosti upotrebom uređaja za obradu novčanica, a u Prilogu III.b bili su utvrđeni minimalni standardi za ručnu provjeru prikladnosti koju provode osposobljeni zaposlenici.

¹⁵ Španjolska jezična verzija vjerojatno u tom pogledu otkriva više od verzija na ostalim jezicima, s obzirom na to da izraz „que haya superado una prueba de acuerdo con las normas mínimas” predstavlja zavisnu rečenicu koja se može odnositi *samo* na „máquina de tratamiento de billetes” odnosno na „testirani uređaj za obradu novčanica”. Portugalska jezična verzija u tom je pogledu slična verziji na španjolskom jeziku.

¹⁶ Vidjeti Odluku (EU) 2019/2195 Europske središnje banke od 5. prosinca 2019. o izmjeni [Odluke ESB/2010/14] (SL 2019., L 330, str. 91.), kojom se uvodi određen broj tehničkih izmjena te dodatno pojašnjavaju i poboljšavaju određena pravila, postupci i definicije.

¹⁷ Moje isticanje

50. Međutim, nakon donošenja Odluke ESB/2012/19, Prilog III.a Odluci ESB/2010/14 stavljen je izvan snage s izričitim ciljem, koji se navodi u uvodnoj izjavi 3. prve odluke, stavljanja minimalnih standarda za strojnu provjeru prikladnosti „izvan područja primjene” druge odluke¹⁸. Istodobno su ti minimalni standardi uneseni u Smjernicu ESB/2010/NP16¹⁹, u kojoj se navode pravila i postupci za testiranje vrsti uređaja za obradu novčanica, pri čemu se ta pravila i postupci, u skladu s člankom 2. te smjernice, primjenjuju na provjere koje se provode u pogledu vrsta tih uređaja „na zahtjev proizvođača [...] prije nego što ih osobe koje rukuju gotovinom započnu upotrebljavati te nakon što to učine”. Minimalni standardi odonda se navode u Prilogu IV. toj smjernici, a da to ne dovodi u pitanje njihovo obvezno objavljivanje na ESB-ovoj internetskoj stranici u skladu s člankom 6. stavkom 2. Odluke ESB/2010/14. Zanimljivo je da su Odluka ESB/2012/19 i izmjena unesena u Smjernicu ESB/2012/NP16 donesene istog dana.

51. Iz Odluke ESB/2012/19 stoga proizlazi da je osobno područje primjene minimalnih standarda prilagođeno kako bi se ti standardi primjenjivali isključivo na testiranja koja proizvođači provode u pogledu svojih vrsta uređaja za obradu novčanica. Kao što je to ESB pravilno napomenuo tijekom rasprave, izmjena se temelji na svjesnom odabiru politike te institucije, čija je svrha bila izbjeći utjecanje na rad tih uređaja kojima se obavlja strojna provjera prikladnosti. Kao što ću to objasniti u nastavku, takav odabir politike temelji se i na dodatnoj obvezi osoba koje rukuju gotovinom da upotrebljavaju svoje uređaje samo sa standardnim tvorničkim postavkama.

52. Kao treće, kad bi se smatralo da se minimalni standardi ne primjenjuju samo na proizvođače uređaja za obradu novčanica, kao što se to prethodno istaknulo, nego i na osobe koje rukuju gotovinom, nekoliko odredbi Odluke ESB/2010/14, čija je svrha uspostavljanje cjelovitog skupa pravila i postupaka za provjeru autentičnosti i prikladnosti, izgubilo bi smisao ili bi u svakom slučaju postale suvišne.

53. To bi prije svega bio slučaj s obvezom osoba koje rukuju gotovinom da upotrebljavaju uređaje za obradu novčanica sa standardnim tvorničkim postavkama, na temelju članka 3. stavka 5. Odluke ESB/2010/14. Kao što se to već napomenulo, svrha je te obveze izbjeći situaciju u kojoj osobe koje rukuju gotovinom mijenjaju standardne tvorničke postavke proizvođača tih uređaja, čime se nastoje izbjeći nedosljednosti između rezultata provjera autentičnosti i prikladnosti euronovčanica na cijelom europodručju. Jasno je da, kad bi osobe koje rukuju gotovinom morale provjeravati svoje uređaje u skladu sa zahtjevima uvedenima ESB-ovim minimalnim standardima, to bi moglo dovesti do nemogućnosti ispunjavanja obveze da ne mijenjaju standardne tvorničke postavke koje je prije isporuke ili prilikom instalacije namjestio proizvođač. Slijedom toga, tumačenje prema kojem se osobe koje rukuju gotovinom obvezuje da poštuju minimalne standarde bilo bi u suprotnosti s Odlukom ESB/2010/14, čime bi se ugrozila njezina unutarnja normativna dosljednost, ali i doveo u pitanje ESB-ov odabir politike prilikom donošenja Odluke ESB/2012/19.

54. Osim toga, slično shvaćanje trebalo bi se primjenjivati u pogledu obveze osoba koje rukuju gotovinom da u svrhu strojne provjere prikladnosti euronovčanica upotrebljavaju isključivo uređaje za obradu novčanica koje su uspješno testirale nacionalne središnje banke, kao što se utvrđuje u članku 3. stavku 3. Odluke ESB/2010/14. Kao što se to već istaknulo, kad bi osobe koje rukuju gotovinom bile obvezne testirati svoje uređaje kako bi osigurale da ispunjavaju ESB-ove

¹⁸ Nasuprot tomu, minimalni standardi za ručnu provjeru prikladnosti i dalje se primjenjuju na osobe koje rukuju gotovinom na temelju članka 6. stavka 1. izmijenjene verzije Odluke ESB/2010/14, kako je navedeno u njezinu Prilogu III. Ta razlika u postupanju proizlazi iz činjenice da osobe koje rukuju gotovinom, kad njihovi zaposlenici obavljaju ručnu provjeru prikladnosti pri kojoj se stoga ne oslanjaju na uređaj koji je prethodno namjestio proizvođač, i dalje imaju obvezu osigurati poštovanje standarda.

¹⁹ To je unošenje provedeno prethodno navedenom Smjernicom ESB/2012/NP20. Vidjeti bilješku 7.

minimalne standarde, time bi se dovela u pitanje svrha pravila i postupaka za testiranje tih uređaja, u kojima glavnu ulogu imaju proizvođači i nacionalne središnje banke u skladu s člankom 9. Odluke ESB/2010/14 i drugim primjenjivim pravnim pravilima, konkretno Smjernicom ESB/2010/NP16. Nadalje, i dalje bi postojale dvojbe u pogledu metode i pravilnosti testiranja koja provode osobe koje rukuju gotovinom. Prema mojem mišljenju, nepostojanje bilo kakve naznake u tom pogledu u Odluci ESB/2010/14 svakako ide u prilog zaključku da je ESB, kao autor te odluke i njezine naknadne izmjene, smatrao da osobe koje rukuju gotovinom nemaju nikakvu obvezu testirati svoje uređaje s obzirom na ESB-ove minimalne standarde.

55. Kontekstualnim i sustavnim tumačenjem članka 6. stavka 2. Odluke ESB/2010/14 ne zahtijeva se preispitivanje tekstualnog tumačenja tog propisa, kao što se navodi u točki 46. ovog mišljenja. Naprotiv, ono potkrepljuje stajalište da se ESB-ovim minimalnim standardima ni na koji način ne obvezuje osobe koje rukuju gotovinom da testiraju svoje uređaje u skladu s tim standardima.

56. Naposljetku, kad je riječ o teleološkom tumačenju Odluke ESB/2010/14 i njezina članka 6. stavka 2., već sam navela da je jedna od glavnih zadaća kako bi se osiguralo povjerenje javnosti u euronovčanice u optjecaju održavanje novčanica u dobrom stanju²⁰. Budući da je neizbježno da će se stanje novčanica u optjecaju s vremenom pogoršati, pohabane novčanice ili one s nedostacima trebalo bi povući iz optjecaja i zamijeniti novim ili prikladnim novčanicama. Glavni cilj u tom pogledu nije samo osigurati prihvaćanje euronovčanica kao sredstva plaćanja, nego i osigurati da se njihova originalnost može jednostavno i pouzdano provjeriti, čime se euro štiti od krivotvorenja.

57. U tom je pogledu točno da bi se uspostavljanje dviju razina testiranja uređaja za obradu novčanica s obzirom na ESB-ove minimalne standarde, koje bi prvo provodili proizvođači tih uređaja a zatim osobe koje rukuju gotovinom, moglo zamisliti kao rješenje za smanjenje vjerojatnosti vraćanja neprikladnih novčanica u optjecaj.

58. Međutim, osim činjenice da bi takvo shvaćanje bilo protivno doslovnom tumačenju članka 6. stavka 2. Odluke ESB/2010/14 te bi ugrozilo unutarnju normativnu dosljednost te odluke, kao što sam to prethodno istaknula, nije sigurno da bi se taj cilj mogao postići, zbog istih razloga kao što su oni navedeni u točki 53. ovog mišljenja. Uostalom, kako bi osobe koje rukuju gotovinom mogle provoditi vlastita testiranja uređaja za obradu novčanica, standardne tvorničke postavke tih uređaja morale bi se prilagoditi, što bi dovelo do povećanja rizika od neuspješne strojne provjere prikladnosti, a time i do manje djelotvornog ishoda. Nadalje, kao što to ističe ESB, s obzirom na ograničen broj proizvođača tih uređaja na europodručju, u odnosu na znatno veći broj osoba koje rukuju gotovinom, može se uspostaviti usmjerenije i troškovno učinkovitije testiranje ako je obveza da ti uređaji budu usklađeni s minimalnim standardima ograničena na proizvođače uređaja za obradu novčanica, umjesto da se ona odnosi i na osobe koje rukuju gotovinom.

59. Stoga mi se čini da ciljevi koji se nastoje ostvariti Odlukom ESB/2010/14, i člankom 6. stavkom 2. te odluke, ne opravdavaju odstupanje od tumačenja prema kojem osobe koje rukuju gotovinom nisu obvezne pratiti i testirati svoje uređaje za obradu novčanica s obzirom na ESB-ove minimalne standarde.

²⁰ Vidjeti uvodnu izjavu 2. Odluke ESB/2010/14.

60. Iz prethodnih razmatranja proizlazi da se na temelju nijednog od načela tumačenja koja je Sud uspostavio u svrhu utvrđivanja značenja odredbi prava Unije ne može zaključiti da se minimalni standardi na koje se upućuje u članku 6. stavku 2. Odluke ESB/2010/14 primjenjuju na osobe koje rukuju gotovinom prilikom njihova ispunjavanja obveze strojne provjere prikladnosti euronovčanica.

61. Međutim, kao što Komisija iznosi u svojim pisanim očitovanjima, preostaje ispitati može li osoba koja rukuje gotovinom, čiji uređaji za obradu novčanica odstupaju od stupnja tolerancije od 5 % utvrđenog u ESB-ovim minimalnim standardima, odbiti postupiti u skladu s nalogom koji joj je uputila nacionalna središnja banka nakon inspekcije na terenu u prostorijama te osobe koja rukuje gotovinom i kojim se od nje traži da ispravi tu situaciju. U predmetnom slučaju pozivam Sud da razmotri to relevantno pitanje koje je, kako proizlazi iz informacija pruženih u zahtjevu za prethodnu odluku, bitno kako bi se sudu koji je uputio zahtjev omogućilo da odluči u predmetu koji se pred njim vodi²¹, osobito da ocijeni je li sporna odluka osnovana.

62. U tom se pogledu normativni okvir utvrđen Odlukom ESB/2010/14 i drugim primjenjivim zakonodavstvom, konkretno Smjernicom ESB/2010/NP16, za potrebe osiguravanja toga da se u optjecaj vraćaju samo euronovčanice u dobrom stanju u biti temelji na tri glavna stupa. To su: i. proizvodnja uređaja za obradu novčanica u skladu s minimalnim standardima za strojnu provjeru prikladnosti, koji se, nakon što ih je na zahtjev proizvođača uspješno testirala nacionalna središnja banka, prema vrsti navode na ESB-ovoj internetskoj stranici²²; ii. uvođenje niza obveza za osobe koje rukuju gotovinom, osobito u pogledu strojne provjere prikladnosti euronovčanica; i iii. priznavanje nadzornih ovlasti nacionalnim središnjim bankama kako bi se osiguralo ispunjavanje tih obveza.²³

63. Kad je riječ o obvezama osoba koje rukuju gotovinom, već sam objasnila da one uglavnom proizlaze iz članka 3. Odluke ESB/2010/14²⁴, kojim se uvodi opća obveza obavljanja provjera autentičnosti i prikladnosti euronovčanica, konkretno u njezinu stavku 1., u skladu s njome utvrđenim postupcima, ali se određuju i dodatne obveze, konkretno u stavcima 3., 4. i 5. Tim se obvezama od osoba koje rukuju gotovinom zahtijeva, kao prvo, da u skladu s minimalnim standardima koje je objavio ESB upotrebljavaju vrstu uređaja za obradu novčanica koju je uspješno testirala nacionalna središnja banka; kao drugo, da upotrebljavaju te uređaje za obradu novčanica isključivo za apoene i serije euronovčanica navedene na popisu na ESB-ovoj internetskoj stranici; te kao treće, da te uređaje upotrebljavaju sa standardnim tvorničkim postavkama, uključujući i svako ažuriranje koje se odnosi na njih.

64. Člankom 10. stavkom 1. Odluke ESB/2010/14 pak se predviđa da su nacionalne središnje banke ovlaštene obavljati inspekcije na terenu u prostorijama osoba koje rukuju gotovinom, osobito kako bi pratile mogućnost njihovih uređaja za obradu novčanica da obavljaju provjeru autentičnosti i prikladnosti euronovčanica, te provjeravati postupke koji uređuju rad i kontrolu tih uređaja. U članku 10. stavku 3. Odluke ESB/2010/14 nadalje se navodi da, kad nacionalna središnja banka otkrije da osoba koja rukuje gotovinom ne poštuje odredbe te odluke, ona joj treba naložiti

²¹ Vidjeti u tu svrhu presudu od 27. listopada 2022., Iveco Orecchia (C-68/21 i C-84/21, EU:C:2022:835, t. 57. i 58. i navedena sudska praksa).

²² Vidjeti među ostalim članak 9. Odluke ESB/2010/14 i članak 2. stavke 1. i 2. Smjernice ESB/2010/NP16.

²³ Vidjeti među ostalim članak 10. Odluke ESB/2010/14 i članak 2. stavak 3. i članak 4. Smjernice ESB/2010/NP16.

²⁴ Vidjeti točku 40. ovog mišljenja.

provođenje korektivnih mjera u određenom roku. To znači da nacionalne središnje banke mogu osobama koje rukuju gotovinom uputiti naloge kad te osobe ne ispunjavaju svoje obveze, te čak izreći sankcije, pod uvjetom da su one učinkovite, proporcionalne i preventivne²⁵.

65. Komisija i ESB na raspravi su naveli da zajedničko tumačenje, s jedne strane, obveza koje se Odlukom ESB/2010/14 utvrđuju za osobe koje rukuju gotovinom i, s druge strane, članka 10. stavka 3. Odluke ESB/2010/14 pruža dostatnu pravnu osnovu za opravdavanje nacionalne odluke kao što je ona o kojoj je riječ u glavnom postupku, kojom se osobi koja rukuje gotovinom nalaže da ispravi situaciju u kojoj njezini uređaji za obradu novčanica premašuju stupanj tolerancije od 5 % za provjeru prikladnosti euronovčanica. Takvo zajedničko tumačenje trebalo bi, prema mišljenju tih stranaka, spriječiti tu osobu koja rukuje gotovinom da odbije postupiti u skladu s nalogom koji joj je uputila nacionalna središnja banka.

66. Prije svega bih htjela naglasiti da se člankom 10. stavkom 3. Odluke ESB/2010/14 izričito propisuje da, kako bi nacionalna središnja banka mogla donijeti nalog ili doista izreći sankciju, ona treba otkriti da „osoba koja rukuje gotovinom ne poštuje odredbe [Odluke ESB/2010/14]”. Međutim, ako se minimalni standardi na koje se upućuje u članku 6. stavku 2. te odluke ne primjenjuju na osobe koje rukuju gotovinom, bit će nužno utvrditi koju je točno odredbu povrijedila osoba koja rukuje gotovinom ako njezini uređaji za obradu novčanica odstupaju od stupnja tolerancije utvrđenog u tim standardima za strojnu provjeru prikladnosti.

67. Smatram da je u tom pogledu dovoljno jasno da, budući da se člankom 3. stavkom 1. Odluke ESB/2010/14 osobe koje rukuju gotovinom obvezuje da provode strojne provjere prikladnosti, te osobe koje rukuju gotovinom moraju upotrebljavati uređaje za obradu novčanica koji su u stanju izvršavati te provjere te, osobito, otkriti neprikladne euronovčanice ili one koje su u lošem stanju. U suprotnom bi povrijedile svoju još važniju dužnost na temelju Odluke ESB/2010/14, koja je uostalom izraz općenitije obveze sudjelovanja u borbi protiv krivotvorenja koja im se nalaže člankom 6. stavkom 1. Uredbe br. 1338/2001. U tom kontekstu, ako nacionalna središnja banka nakon inspekcije u prostorijama osobe koja rukuje gotovinom otkrije nedostatak u njezinim uređajima za obradu novčanica, ta je osoba koja rukuje gotovinom obvezna donijeti potrebne mjere kako bi osigurala popravak tih uređaja. Doduše, kao što se to prethodno navelo, trenutni tekst Odluke ESB/2010/14 temelji se na načelu da osobe koje rukuju gotovinom ne bi trebale utjecati na rad svojih uređaja za obradu novčanica kako bi se izbjeglo mijenjanje standardnih tvorničkih postavki koje je namjestio proizvođač tih uređaja. Međutim, to ni na koji način ne bi trebalo odvratiti osobu koja rukuje gotovinom od poduzimanja mjera i suradnje s proizvođačem ako je ona potrebna, u svrhu ispravljanja te situacije.

68. Iz toga proizlazi da osoba koja rukuje gotovinom ne može odbiti postupiti u skladu s nalogom koji joj je uputila nacionalna središnja banka nakon inspekcije na terenu u njezinim prostorijama i kojim se od osobe koja rukuje gotovinom traži da ispravi situaciju u kojoj njezina oprema za obradu novčanica odstupa od stupnja tolerancije od 5 % utvrđenog u minimalnim standardima za strojnu provjeru prikladnosti. S obzirom na to, takva se odluka, prema mojem mišljenju, može temeljiti isključivo na članku 3. stavku 1. Odluke ESB/2010/14 u vezi s člankom 6. stavkom 1. Uredbe br. 1338/2001.

69. S obzirom na navedeno, smatram da članak 6. stavak 2. Odluke ESB/2010/14 treba tumačiti na način da se ESB-ovi minimalni standardi iz te odredbe ne primjenjuju na osobe koje rukuju gotovinom kad obavljaju strojnu provjeru prikladnosti euronovčanica. Međutim, članak 3.

²⁵ Vidjeti u tom pogledu članak 6. stavak 2. Uredbe br. 1338/2001.

stavak 1. te odluke, u vezi s njezinim člankom 6. stavkom 1. Uredbe br. 1338/2001, treba tumačiti na način da osobe koje rukuju gotovinom moraju donijeti potrebne mjere za ispravljanje situacije u kojoj je nacionalna središnja banka u okviru inspekcije utvrdila da uređaji za obradu novčanica te osobe nisu u stanju otkriti neprikladne euronovčanice a da pritom ne premaše stupanj tolerancije od 5 %.

B. Drugo pitanje

70. Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita treba li članak 6. stavak 2. Odluke ESB/2010/14 u vezi s njezinim člankom 3. stavkom 5. tumačiti na način da mu se protivi odredba nacionalnog prava kojom se od osoba koje rukuju gotovinom zahtijeva poštovanje minimalnih standarda koje je ESB donio i objavio na svojoj internetskoj stranici.

71. U skladu s ustaljenim načelom prava Unije, države članice nadležne su, u skladu s njihovom institucionalnom autonomijom, propisati uvjete koje njihova javna tijela moraju poštovati kad provode pravo Unije. Sud je u tom pogledu utvrdio da, čak i u područjima koja su u isključivoj nadležnosti Unije, države članice mogu uvesti mjere potrebne za djelotvornu primjenu i provedbu prava Unije²⁶. Međutim, države članice pritom moraju poštovati, na temelju načela djelotvornosti i lojalne suradnje, sve normativne elemente koji proizlaze iz odredbe prava Unije koja se provodi.

72. Kad je riječ o zaštiti eura od krivotvorenja, primjećujem da je Republika Litva donijela odredbe namijenjene osiguravanju provedbe Odluke ESB/2010/14 i osobito ispunjavanju obveza iz te odluke koje se primjenjuju na osobe koje rukuju gotovinom na temelju, među ostalim, članka 3. stavka 1., 3. do 5.

73. Konkretno, iz rješenja kojim se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da, na temelju članka 47⁵ Zakona o Banci Litve, u njegovoj verziji primjenjivoj na glavni postupak, Banka Litve nadzire djelatnosti rukovanja gotovinom u skladu s primjenjivim odredbama, odnosno Odlukom ESB/2010/14. Slično tomu, člankom 47⁷ Zakona o Banci Litve dodjeljuje se Banci Litve ovlast za donošenje korektivnih mjera, što izravno proizlazi iz članka 10. stavka 3. Odluke ESB/2010/14.

74. Osim toga, Banka Litve odobrila je Odluku o postupku nadzora djelatnosti rukovanja gotovinom. Tim se pravnim aktom Banci Litve dodjeljuje nadležnost da u okviru inspekcije testira sposobnost uređaja za obradu gotovine kojima se osoba koja rukuje gotovinom služi za obavljanje provjere autentičnosti i prikladnosti euronovčanica. Banka Litve donijela je i Odluku o postupku za provjeru autentičnosti i prikladnosti, čijom se točkom 12. od osoba koje rukuju gotovinom zahtijeva da provjeravaju autentičnost i prikladnost euronovčanica „u skladu s minimalnim standardima objavljenima na ESB-ovoj internetskoj stranici”.

75. Na temelju analize prvog prethodnog pitanja zaključujem da članak 6. stavak 2. Odluke ESB/2010/14 treba tumačiti na način da se ESB-ovi minimalni standardi iz te odredbe ne primjenjuju na osobe koje rukuju gotovinom kad obavljaju strojnu provjeru prikladnosti euronovčanica. U toj sam analizi objasnila i da se člankom 3. stavkom 5. Odluke ESB/2010/14 osobe koje rukuju gotovinom obvezuje da prilikom strojne provjere prikladnosti euronovčanica svoje uređaje za obradu novčanica upotrebljavaju sa standardnim tvorničkim postavkama.

²⁶ Vidjeti među ostalim presudu od 6. ožujka 2008., Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (C-82/07, EU:C:2008:143, t. 24. i navedena sudska praksa).

Ponavljam, smisao toga je da osobe koje rukuju gotovinom ne mijenjaju standardne tvorničke postavke tih uređaja koje je namjestio proizvođač, kako bi se izbjegao rizik od nedosljedne ili neuspješne strojne provjere prikladnosti na europodručju²⁷.

76. ESB priznaje da relevantne odredbe litavskog prava nisu nužno protivne takvom tumačenju članka 6. stavka 2. Odluke ESB/2010/14. Prema mišljenju te institucije, te bi se odredbe mogle tumačiti na način koji je u skladu s Odlukom ESB/2010/14, ako se upućivanje na to da osobe koje rukuju gotovinom trebaju poštovati ESB-ove minimalne standarde shvati kao obvezu postupanja u skladu s odredbama Odluke ESB/2010/14 koje su izravno relevantne za njih, odnosno člankom 3. te odluke.

77. Međutim, prema mojem mišljenju, u ovom se predmetu ne može ostaviti toliko prostora za tumačenje. Tumačenje članka 6. stavka 2. Odluke ESB/2010/14 koje predlažem Sudu u izravnoj je proturječnosti s jasnim tekstom točke 12. Odluke o postupku za provjeru autentičnosti i prikladnosti koju je donijela Banka Litve. U tim okolnostima nije moguće tumačiti tu nacionalnu odredbu na način koji je u skladu s tom odlukom i koji je ne bi učinio neprimjenjivom.

78. Osim toga, kao što to ističe sud koji je uputio zahtjev, trenutni tekst litavske odredbe u izravnoj je proturječnosti s obvezom osoba koje rukuju gotovinom da upotrebljavaju uređaje za obradu novčanica isključivo sa standardnim tvorničkim postavkama. U tom pogledu, tekst te odredbe ne samo da stvara kontekst pravne nesigurnosti, što je jasno vidljivo iz ovog predmeta, nego može i potaknuti osobe koje rukuju gotovinom da prate svoje uređaje i utječu na njihov rad kad je nužno zajamčiti ispunjavanje minimalnih standarda. Zato se ta odredba, prema mojem mišljenju, protivi članku 3. stavku 5. Odluke ESB/2010/14²⁸.

79. S obzirom na navedeno, zaključujem da članak 6. stavak 2. Odluke ESB/2010/14 u vezi s njezinim člankom 3. stavkom 5. treba tumačiti na način da mu se protivi odredba nacionalnog prava kojom se od osoba koje rukuju gotovinom zahtijeva poštovanje minimalnih standarda koje je ESB donio i objavio na svojoj internetskoj stranici.

80. S obzirom na odgovore koje predlažem za prvo i drugo prethodno pitanje, nije potrebno ispitati treće i četvrto pitanje suda koji je uputio zahtjev.

V. Zaključak

81. Na temelju analize provedene u ovom mišljenju, predlažem Sudu da na prva dva prethodna pitanja koja je uputio Lietuvos vyriausiosios administracinis teismas (Vrhovni upravni sud Litve) odgovori na sljedeći način:

1. Članak 6. stavak 2. Odluke Europske središnje banke od 16. rujna 2010. o provjeri autentičnosti i prikladnosti euronovčanica te njihovu vraćanju u optjecaj (ESB/2010/14) (2010/597/EU), kako je izmijenjena Odlukom Europske središnje banke od 7. rujna 2012. (ESB/2012/19) (2012/507/EU)

²⁷ Vidjeti u tom pogledu točku 58. ovog mišljenja.

²⁸ Kratko dodajem da, iako je točno da se člankom 3. stavkom 5. Odluke ESB/2010/14 predviđa da nacionalna središnja banka i osoba koja rukuje gotovinom mogu dogovoriti strože postavke od onih namještenih na tvorničkoj razini, ta mogućnost ipak ne znači da države članice mogu osobama koje rukuju gotovinom naložiti obvezu testiranja njihove opreme u skladu s ESB-ovim minimalnim standardima.

treba tumačiti na način da se ESB-ovi minimalni standardi na koje se upućuje u toj odredbi ne primjenjuju na osobe koje rukuju gotovinom kad one obavljaju strojnu provjeru prikladnosti euronovčanica.

Međutim, članak 3. stavak 1. te odluke, u vezi s člankom 6. stavkom 1. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1338/2001 od 28. lipnja 2001. o utvrđivanju mjera potrebnih za zaštitu eura od krivotvorenja, kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EZ) br. 44/2009 od 18. prosinca 2008.,

treba tumačiti na način da osobe koje rukuju gotovinom moraju donijeti potrebne mjere za ispravljanje situacije u kojoj je nacionalna središnja banka u okviru inspekcije utvrdila da njihovi uređaji za obradu novčanica nisu u stanju otkriti neprikladne euronovčanice a da pritom ne premaše stupanj tolerancije od 5 %.

2. Članak 6. stavak 2. Odluke ESB/2010/14 Europske središnje banke (2010/597/EU), kako je izmijenjena Odlukom Europske središnje banke ESB/2012/19 (2012/507/EU), u vezi s njezinim člankom 3. stavkom 5.,

treba tumačiti na način da joj se protivi odredba nacionalnog prava kojom se od osoba koje rukuju gotovinom zahtijeva poštovanje minimalnih standarda koje je ESB donio i objavio na svojoj internetskoj stranici.