Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
GIOVANNIJA PITRUZZELLE
od 29. rujna 2020.[1] [i]

Spojeni predmeti C-422/19 i C-423/19

Johannes Dietrich (C-422/19)
Norbert Häring (C-423/19)
protiv
Hessischer Rundfunk

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Njemačka))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Ekonomska i monetarna unija – Članak 2. stavak 1. i članak 3. stavak 1. točka (c) UFEU-a – Isključiva nadležnost Unije – Monetarna politika – Jedinstvena valuta – Članak 128. stavak 1. UFEU-a – Uredba br. 974/98 – Pojam ‚zakonsko sredstvo plaćanja' – Obveza prihvaćanja novčanica u eurima – Ograničenja plaćanja gotovinom koja su uspostavile države članice – Nacionalno zakonodavstvo kojim se nalaže prihvaćanje novčanica za namiru novčanih davanja koje nalaže javno tijelo – Regionalni propis kojim se isključuje plaćanje radio-televizijske pristojbe gotovinom"

1. Koji je opseg isključive nadležnosti koja je Europskoj uniji dodijeljena u pogledu monetarne politike? Konkretnije, uključuje li ta isključiva nadležnost monetarno pravo i određivanje jedinstvene valute kao zakonskog sredstva plaćanja? Koje posljedice uključuje status zakonskog sredstva plaćanja novčanicama u eurima? Mogu li države članice čija je valuta euro donijeti u tom smislu nacionalne propise kojima se ograničava upotreba novčanica u eurima i, ako da, u kojim granicama?

2. To su, ukratko, pitanja postavljena ovim zahtjevom za prethodnu odluku, koji je Sudu uputio Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Njemačka).

3. Ovaj je predmet od velike važnosti prije svega zbog njegovih ustavnopravnih posljedica. Naime, on uključuje utvrđivanje opsega isključive nadležnosti Unije u pogledu monetarne politike i stoga se njime postavljaju pitanja koja se odnose na podjelu nadležnosti između Unije i država članica te načine izvršavanja njihovih nadležnosti. On osobito pretpostavlja definiranje kriterija za razgraničavanje djelovanja država članica kada u okviru izvršavanja vlastitih nadležnosti njihovo djelovanje, iako ne zadire u područje isključive nadležnosti Unije, ipak uključuje pojmove iz tog područja.

[1] Izvorni jezik: talijanski

4. Osim toga, u ovom se predmetu postavljaju nova pitanja od velike trenutačne i buduće praktične važnosti u pogledu jedinstvene valute, eura. Od Suda se traži tumačenje pojmova monetarnog prava o kojima još nije imao priliku odlučivati, točnije, o zakonskom sredstvu plaćanja. Sve to u složenom kontekstu u kojem potvrđivanje knjižnog i elektroničkog novca te tehnološki napredak s potencijalno disrumptivnim učincima i na upotrebu novca, prati i postojanje još uvijek nezanemarivog broja ranjivih osoba koje nemaju pristup osnovnim financijskim uslugama.

I. Zakonodavni okvir

A. Pravo Unije

5. Člankom 128. stavkom 1. UFEU-a, čiji je tekst gotovo doslovno preuzet u članku 16. prvom stavku Protokola br. 4 o Statutu Europskog sustava središnjih banaka i Europske središnje banke (u daljnjem tekstu: Statut ESSB-a i ESB-a) propisuje se:

„Europska središnja banka ima isključivo pravo odobriti izdavanje euronovčanica u Uniji. Te novčanice mogu izdavati Europska središnja banka i nacionalne središnje banke. Novčanice koje izdaju Europska središnja banka i nacionalne središnje banke jedine su koje imaju status zakonskog sredstva plaćanja unutar Unije."

6. Uvodna izjava 19. Uredbe Vijeća (EZ) br. 974/98 od 3. svibnja 1998. o uvođenju eura [2] glasi kako slijedi:

„[B]udući da novčanice i kovanice nominirane u jedinicama nacionalnih valuta gube svoj status zakonskog sredstva plaćanja *najkasnije* šest mjeseci po isteku prijelaznog razdoblja; budući da ograničenja plaćanja novčanicama i kovanicama, koje su države članice uspostavile radi javnog interesa nisu nespojive sa statusom zakonskog sredstva plaćanja euronovčanica i eurokovanica, pod uvjetom da su na raspolaganju i druga zakonita sredstva za namiru monetarnih dugova".

7. Člankom 10. iste uredbe određuje se:

„Počevši od odgovarajućih datuma prelaska na gotovinu eura, ESB i središnje banke država članica sudionica puštaju u optjecaj novčanice nominirane u eurima u državama članicama sudionicama. Ne dovodeći u pitanje članak 15., te novčanice nominirane u eurima su jedine novčanice koje imaju status zakonskog sredstva plaćanja u državama članicama sudionicama".

8. U skladu s člankom 11. Uredbe br. 974/98,

„[p]očevši od odgovarajućeg datuma prelaska na gotovinu eura, države članice sudionice izdaju kovanice nominirane u eurima ili centima koje su u skladu s apoenima i tehničkim karakteristikama koje Vijeće može utvrditi u skladu s [člankom 128. stavkom 2. drugom rečenicom UFEU-a]. Ne dovodeći u pitanje članak 15. i odredbe bilo kojeg sporazuma prema članku [219. stavku 3. UFEU-a] koji se odnosi na monetarna pitanja, te su kovanice jedine kovanice sa statusom zakonskog sredstva plaćanja u državama članicama sudionicama. Osim

[2] SL 1998., L 139, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 10., svezak 3., str. 38.), kako je zadnje izmijenjena Uredbom Vijeća (EU) br. 827/2014 o izmjeni Uredbe (EZ) br. 974/98 u vezi s uvođenjem eura u Litvi (SL 2014., L 228, str. 3.)

tijela nadležnog za izdavanje i osoba koje su na temelju nacionalnog zakonodavstva države članice koja izdaje kovanice posebno određene, nijedna stranka nije obvezna prihvatiti više od 50 kovanica pri svakom pojedinačnom plaćanju".

9. U skladu s člankom 2. stavkom 1. Odluke Vijeća 98/415/EZ od 29. lipnja 1998. o savjetovanju nacionalnih tijela s Europskom središnjom bankom u pogledu nacrta propisa [3]:

„Tijela država članica savjetuju se s ESB-om o nacrtima svih propisa u području nadležnosti ESB-a u skladu s Ugovorom, a posebno u pogledu:

– valutnih pitanja,

– sredstava plaćanja,

– nacionalnih središnjih banaka,

– prikupljanja, objedinjavanja i distribucije monetarne, financijske i bankovne statistike te statistike platnih sustava i platne bilance,

– sustava plaćanja i namire,

– pravila koja se primjenjuju na financijske institucije u mjeri u kojoj takva pravila značajno utječu na stabilnost financijskih institucija i tržišta".

10. U uvodnim izjavama 3. i 4. Preporuke Europske komisije 2010/191/EU od 22. ožujka 2010. o opsegu i učincima zakonskog sredstva plaćanja novčanicama i kovanicama u eurima [4] navodi se da

„[u] ovom razdoblju postoji određena nesigurnost u europodručju u pogledu opsega zakonskog sredstva plaćanja i njegovih posljedica"

i da se

„[o]va preporuka temelji na glavnim zaključcima iz izvješća koje je izradila radna skupina koju čine predstavnici ministarstva financija i nacionalnih središnjih banaka europodručja" [neslužbeni prijevod].

11. Točkama 1. do 4. te preporuke predviđa se:

„1. Zajednička definicija zakonskog sredstva plaćanja

Kada postoji obveza plaćanja, zakonsko sredstvo plaćanja novčanicama i kovanicama u eurima podrazumijeva:

(a) obvezu prihvaćanja:

ako stranke nisu dogovorile druga sredstva plaćanja, primatelj obveze plaćanja nije ovlašten odbiti plaćanje novčanicama i kovanicama u eurima;

[3] SL 1998., L 189, str. 42. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 5., str. 25.)

[4] SL 2010., L 83, str. 70.

(b) prihvat po punoj nominalnoj vrijednosti:

novčana vrijednost novčanica i kovanica u eurima jednaka je iznosu naznačenom na njima;

(c) ovlast ukidanja obveze plaćanja:

dužnik se može osloboditi obveze plaćanja nudeći vjerovniku novčanice i kovanice u eurima.

2. Prihvaćanje plaćanja novčanicama i kovanicama u eurima u maloprodajnim transakcijama

Prihvat novčanica i kovanica u eurima kao sredstva plaćanja mora predstavljati pravilo za maloprodajne transakcije. Odbijanje je moguće isključivo ako je motivirano načelom dobre vjere (na primjer, trgovac na malo ne može dati ostatak).

3. Prihvaćanje novčanica velikih apoena u maloprodajnim transakcijama

Novčanice velikih apoena moraju se prihvatiti kao sredstva plaćanja u maloprodajnim transakcijama. Odbijanje je moguće isključivo ako je motivirano načelom dobre vjere (na primjer, nominalna vrijednost ponuđene novčanice neproporcionalna je u odnosu na iznos koji se duguje vjerovniku plaćanja).

4. Nepostojanje dodatnih troškova zbog upotrebe novčanica i kovanica u eurima

Za plaćanja novčanicama i kovanicama u eurima ne smiju se nametnuti dodatni troškovi" [neslužbeni prijevod].

B. Njemačko pravo

12. Člankom 14. stavkom 1. Gesetza über die Deutsche Bundesbank (Zakon o Njemačkoj saveznoj banci; u daljnjem tekstu: BBankG)[5] određuje se:

„Ne dovodeći u pitanje odredbe članka 128. stavka 1. UFEU-a, Deutsche Bundesbank (Njemačka savezna banka) ima isključivo pravo izdavati novčanice u području primjene ovog zakona. Novčanice nominirane u eurima jedino su neograničeno zakonsko sredstvo plaćanja […][6]."

13. Rundfunkbeitragsstaatsvertragom (Zakon o provedbi Državnog ugovora o radio-televizijskoj pristojbi; u daljnjem tekstu: RBStV)[7] predviđa se, u njegovu članku 2. stavku 1., obveza plaćanja radio-televizijske pristojbe za svaki stambeni prostor, koju snosi njegov posjednik.

14. Člankom 9. stavkom 2. RBStV-a ovlašćuju se regionalna tijela za radiodifuziju (Landesrundfunkanstalt) da uredbom (Satzung) utvrde načine plaćanja radio-televizijske pristojbe.

5 BGBl. I, str. 1782.

6 U izvornoj verziji druge rečenice stavka 1. članka 14. BBankG-a navodi se „Auf Euro lautence Banknoten sind das einzige unbeschränkte Gesetzliche Zahlungsmittel". Pojam „zakonsko sredstvo plaćanja" (na francuskom jeziku „cours legal"), koji ima posebno pravno značenje, u njemačkom odgovara izrazu „Gesetzliches Zahlungsmittel", čiji je doslovni prijevod, međutim, „zakonito sredstvo plaćanja" (na francuskom jeziku „moyen legal de paiement"). Valja imati na umu tu terminološku razliku na različitim jezicima, koja komplicira prevoditeljski rad i, ako se ne razmatra na odgovarajući način, može dovesti do jezične zablude.

7 Njega je Savezna zemlja Hessen prihvatila Zakonom od 23. kolovoza 2011. (GVBl. 2011., I, str. 382.). Verzija koja se primjenjuje na činjenice u ovom slučaju jest verzija Fünfzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertraga (Petnaesti državni ugovor o izmjeni radiodifuzijskih usluga).

15. Člankom 10. stavkom 2. Satzunga des Hessischen Rundfunks über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge (Uredba Hessischer Rundfunka (ustanova za radiodifuziju u Hessenu) o postupku plaćanja radio-televizijske pristojbe; u daljnjem tekstu: Uredba o postupcima plaćanja), donesenog na temelju članka 9. stavka 2. RBStV-a, propisuje se:

„Obveznik radio-televizijske pristojbe ne može platiti tu pristojbu u gotovini, nego isključivo sljedećim načinima plaćanja:

1. izravnim automatskim terećenjem unutar SEPA-e;

2. redovnom bankovnom doznakom;

3. trajnim bankovnim nalogom”.

II. Činjenice, glavni postupci i prethodna pitanja

16. Johannes Dietrich i Norbert Häring, koji su tužitelji u glavnim postupcima, dužni su primjenom članka 2. stavka 1. RBStV-a platiti Hessischer Rundfunku radio-televizijsku pristojbu.

17. Oni su Hessischer Rundfunku ponudili plaćanje te pristojbe u gotovini. Pozivajući se na članak 10. stavak 2. Uredbe o postupcima plaćanja, na temelju kojeg se ta pristojba može platiti isključivo automatskim terećenjem odnosno redovnim ili trajnim bankovnim nalogom, Hessischer Rundfunk odbio je tu ponudu za plaćanje te je odlukom od 1. rujna 2015. J. Dietrichu i N. Häringu uputio naloge za plaćanje u pogledu dospjelih iznosa od 52,50 eura, uvećanih za 8 eura zateznih kamata.

18. J. Dietrich i N. Häring osporavali su naloge za plaćanje koje im je uputio Hessischer Rundfunk, ali su njihovi zahtjevi odbijeni kako u prvostupanjskom tako i u drugostupanjskom postupku.

19. J. Dietrich i N. Häring podnijeli su zatim tužbu Bundesverwaltungsgerichtu (Savezni upravni sud, Njemačka), sudu koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku. U svojim tužbama tvrde da se i člankom 14. stavkom 1. drugom rečenicom BBankG-a i člankom 128. stavkom 1. trećom rečenicom UFEU-a predviđa bezuvjetna i neograničena obveza prihvaćanja novčanica u eurima kao sredstva za podmirenje novčanih tražbina. Navode da se ta obveza može ograničiti isključivo ugovornim sporazumom između stranaka ili na temelju ovlasti predviđene saveznim zakonom ili pravom Unije. Praktični razlozi povezani s plaćanjima u okviru „kolektivnih postupaka”, odnosno situacije u kojima postoji vrlo velik broj obveznika, ne mogu, prema njihovu mišljenju, opravdati isključenje plaćanja u gotovini.

20. Sud koji je uputio zahtjev uvodno navodi da bi u skladu s nacionalnim pravom trebalo prihvatiti tužbe koje su mu podnesene. Naime, napominje da je isključenje mogućnosti plaćanja radio-televizijske pristojbe gotovinom, predviđene Uredbom Hessischer Rundfunka o postupcima plaćanja, protivno odredbi saveznog prava višeg ranga iz članka 14. stavka 1. druge rečenice BBankG-a [8].

[8] Sud koji je uputio zahtjev podsjeća da je na temelju članka 31. Grundgesetza für die Bundesrepublik Deutschland (Temeljni zakon Savezne Republike Njemačke) savezno pravo nadređeno pravu saveznih zemalja.

21. Sud koji je uputio zahtjev ističe da potonju odredbu treba tumačiti na način da se njome obvezuju javna tijela da prihvate novčanice u eurima za izvršenje novčanih obveza koju odredi javno tijelo. Iznimke od tog pravila ne mogu se temeljiti samo na razlozima koji se odnose na praktičnije upravljanje ili uštedu troškova, nego je potrebno ovlaštenje na temelju saveznog zakona, a nije dovoljno, kao u predmetnom slučaju, ovlaštenje predviđeno zakonom savezne zemlje.

22. Sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu ipak smatra da se u glavnim postupcima postavljaju tri pitanja zbog kojih je potrebno donošenje prethodne odluke Suda.

23. Kao prvo, taj se sud pita o usklađenosti članka 14. stavka 1. druge rečenice BBankG-a s dodjeljivanjem isključive nadležnosti Uniji u vezi s monetarnom politikom u smislu članka 3. stavka 1. točke (c) UFEU-a.

24. Ističe da pojam monetarne politike nije definiran u Ugovorima i da njegov sadržaj i, slijedom toga, opseg isključive nadležnosti Unije još uvijek nisu konačno pojašnjeni. Sud koji je uputio zahtjev smatra da na temelju postojeće sudske prakse Suda ne može konačno utvrditi obuhvaća li isključiva nadležnost Unije u području monetarne politike i uređenje pravnih posljedica u pogledu novčanica u eurima kao zakonskog sredstva plaćanja te, osobito, obvezu javnih tijela da prihvate novčanice u eurima za izvršenje novčanih obveza javnog prava.

25. Napominje, s jedne strane, da se ta obveza ne odnosi na cilj održavanja stabilnosti cijena niti postoji neposredna povezanost sa sredstvima za postizanje ciljeva monetarne politike koja se navode u primarnom pravu. Konkretno, pravo izdavanja novčanica u eurima, koje na temelju članka 128. stavka 1. UFEU-a imaju Europska središnja banka i nacionalne središnje banke, ne ograničava se niti se izmjenjuje navedenom obvezom. S druge strane, taj sud navodi da iz sudske prakse Suda proizlazi da se može smatrati da u područje monetarne politike ulaze i pravila kojima se nastoji osigurati prihvaćanje novčanica u eurima kao zakonskog sredstva plaćanja i, slijedom toga, funkcioniranje monetarnog prometa. Konkretno, čini se da je isključeno da se pravni akt kojim se uređuje zakonsko sredstvo plaćanja novčanica u eurima, može temeljiti na članku 133. UFEU-a, kao mjera potrebna za korištenje eura kao jedinstvene valute, i da stoga treba pretpostaviti i postojanje isključive nadležnosti Unije u tom smislu.

26. Kao drugo, sud koji je uputio zahtjev pita se ne sadržava li samo pravo Unije zabranu, upućenu javnim tijelima država članica, da odbiju izvršenje novčane obveze koju nalažu javne vlasti novčanicama u eurima. Ako bi to bio slučaj, neovisno o usklađenosti članka 14. stavka 1. druge rečenice BBankG-a s pravom Unije, članak 10. stavak 2. Uredbe Hessischer Rundfunka o postupcima plaćanja bio bi ipak nezakonit jer bi bio protivan nadređenom propisu, pa bi, slijedom toga, trebalo prihvatiti tužbe podnesene sudu koji je uputio zahtjev.

27. Sud koji je uputio zahtjev ističe da se obveza prihvaćanja novčanica izraženih u eurima očigledno ne izvodi iz pojma zakonskog sredstva plaćanja predviđenog člankom 128. stavkom 1. trećom rečenicom UFEU-a, člankom 16. prvim stavkom trećom rečenicom Statuta ESSB-a i ESB-a i člankom 10. drugom rečenicom Uredbe br. 974/98. Taj pojam ne definira se ni primarnim ni sekundarnim pravom Unije. U uvodnoj izjavi 19. te uredbe isključivo se upućuje na to da eventualna ograničenja mogućnosti plaćanja u gotovini prema mišljenju zakonodavca Unije ne utječu sama po sebi na status gotovine kao zakonskog sredstva plaćanja. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev nije jasno ni koje značenje u tom pogledu ima Komisijina Preporuka

2010/191/EU. Iako je točno da se tom preporukom predviđa „zajednička definicija zakonskog sredstva plaćanja”, preporuke institucija Unije ipak nisu obvezujuće u skladu s člankom 288. stavkom 5. UFEU-a.

28. Kao treće, čak i ako bi Sud u odgovoru na prvo prethodno pitanje smatrao da zbog isključive nadležnosti Unije u području monetarne politike njemački zakonodavac nije imao pravo donijeti pravilo kao što je članak 14. stavak 1. druga rečenica BBankG-a, sud koji je uputio zahtjev pita se ne bi li se ta odredba morala u svakom slučaju primijeniti ako Unija nije, i sve dok nije, konačno izvršila svoju isključivu nadležnost. Naime, sud koji je uputio zahtjev smatra da iz postojeće sudske prakse ne proizlazi sa sigurnošću da se nacionalni normativni akt ne primjenjuje ako je zbog nepostojanja zakonodavne aktivnosti Unije donesen protivno pravnim posljedicama isključive nadležnosti Unije.

29. U tim je okolnostima sud koji je uputio zahtjev odlučio prekinuti postupke i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Protivi li se isključivoj nadležnosti koju Unija na temelju članka 2. stavka 1. u vezi s člankom 3. stavkom 1. točkom (c) UFEU-a ima u području monetarne politike kad je riječ o državama članicama čija je valuta euro, donošenje pravnog akta od strane jedne od tih država članica kojim se predviđa obveza javnih ustanova države članice da prihvate euronovčanice prilikom ispunjavanja novčanih obveza koje nalažu javna tijela?

2. Podrazumijeva li utvrđenje statusa novčanica nominiranih u eurima kao zakonskog sredstva plaćanja iz članka 128. stavka 1. treće rečenice UFEU-a, članka 16. prvog stavka treće rečenice [Statuta ESSB-a i ESB-a] te članka 10. druge rečenice Uredbe Vijeća (EZ) br. 974/98 od 3. svibnja 1998. o uvođenju eura, zabranu javnim ustanovama države članice da odbiju ispunjenje novčane obveze koju nalažu javne vlasti takvim novčanicama ili pravo Unije ostavlja prostora za odredbe kojima se isključuje mogućnost plaćanja euronovčanicama za određene novčane obveze koje nalažu javna tijela?

3. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje i niječnog odgovora na drugo pitanje:

   Može li se pravni akt države članice čija je valuta euro, donesen u području monetarne politike koja je u isključivoj nadležnosti Unije, primijeniti ako Unija nije, i sve dok nije, izvršila svoju nadležnost?”

III. Pravna analiza

A. Uvodne napomene

30. Kao što sam naveo u uvodu, ovim se zahtjevom za prethodnu odluku, s jedne strane, postavljaju osjetljiva pitanja o opsegu isključive nadležnosti Unije u pogledu monetarne politike i stoga pitanja koja se odnose na podjelu nadležnosti između Unije i država članica te načine izvršavanja njihovih nadležnosti. Točnije, postavlja se osjetljivo pitanje mogućnosti i eventualnih ograničenja država članica eurozone da donesu mjere kojima se ograničava upotreba gotovine. S druge strane, ovaj se predmet također odnosi na tumačenje složenih i neodređenih pojmova monetarnog prava o kojima Sud još nije imao priliku odlučivati.

31. U tom kontekstu smatram da je primjereno najprije pojasniti doseg određenih pojmova bitnih za odgovor na prethodna pitanja koja je postavio sud koji je uputio zahtjev. Stoga ću analizu započeti s nekoliko razmatranja u pogledu isključive nadležnosti Unije u okviru kategorizacije nadležnosti, formalizirane Ugovorom iz Lisabona (odjeljak B.). Nadalje, razmotrit ću pitanje opsega isključive nadležnosti dodijeljene Uniji u pogledu monetarne politike provjeravajući, među ostalim, uključuje li ona normativnu dimenziju koja se odnosi na monetarno pravo (*lex monetae*; odjeljak C). Dakle, analizirat ću doseg pojma „zakonsko sredstvo plaćanja" u pravu Unije te, osobito, doseg statusa novčanica i kovanica kao zakonskog sredstva plaćanja; u tom smislu razmotrit ću pitanje mogućnosti donošenja propisa kojima se ograničava upotreba gotovine i ograničenja te mogućnosti (odjeljak D). Naposljetku ću na temelju tih razmatranja odgovoriti na prethodna pitanja koja je Sudu postavio sud koji je uputio zahtjev (odjeljak E).

B. Isključive nadležnosti Unije

32. Kao što je poznato, kako bi se u sustavu nadležnosti Unije[9] osigurala veća jasnoća, Ugovorom iz Lisabona prvi je put u primarnom pravu, točnije na početku UFEU-a[10], uvedeno uređenje različitih kategorija nadležnosti dodijeljenih Uniji (članak 2. UFEU-a) kao i točan popis različitih područja za koja su Uniji dodijeljene nadležnosti (članci 3. do 6. UFEU-a).

33. Početne odredbe UFEU-a o raspodjeli nadležnosti, koje odražavaju i u velikom dijelu kodificiraju prethodnu sudsku praksu Suda, odnose se na ustavnopravno pitanje raspodjele ovlasti između Unije i njezinih država članica, koja se temelji na načelu dodjeljivanja ovlasti utvrđenom u članku 5. stavcima 1. i 2. UEU-a (kao i članku 4. stavku 1. UEU-a), s obzirom na koje predmetne odredbe treba tumačiti. Cilj koji se želi postići jest pojasniti na razini primarnog prava područja nadležnosti Europske unije, s jedne strane, i njezinih još suverenih država članica, s druge strane, kako bi se zajamčila ravnoteža među njima[11].

34. U tu su svrhu početnim odredbama UFEU-a podijeljene nadležnosti Unije, ovisno o njihovu odnosu s nadležnostima pojedinih država članica, na „isključive nadležnosti" (na koje se odnose članak 2. stavak 1. i članak 3. UFEU-a) i „neisključive nadležnosti", koje se konkretno sastoje od konkurentnih nadležnosti (na koje se odnose članak 2. stavak 2. i članak 4. UFEU-a) i komplementarnih nadležnosti u pogledu podupiranja, usklađivanja ili dopunjavanja (navedene u članku 2. stavku 5. i članku 6. UFEU-a)[12].

35. Nadalje, iz članka 2. stavka 6. UFEU-a proizlazi da se, konkretno, doseg i načini izvršavanja nadležnosti dodijeljenih Uniji, bez obzira na to jesu li isključive ili neisključive, određuju odredbama Ugovorâ koje se odnose na svako područje.

[9] Zahtjev „detaljne podjele nadležnosti između Unije i država članica, pojednostavljenje i prilagođavanje" već je bio utvrđen Laekenskom izjavom o budućnosti Europske unije priloženoj zaključcima predsjedništva Europskog vijeća u Laekenu 14. i 15. prosinca 2001. (SN 300/1/01, Rev. 1; vidjeti str. 4. izjave) i, ranije, na sličan način, izjavom 23. Ugovora iz Nice (SL 2001., C 80/1).

[10] Glava I. („Kategorije i područja nadležnosti Unije") iz prvog dijela („Načela")

[11] Vidjeti u tom pogledu mišljenje nezavisne odvjetnice Sharpston u mišljenju [2/15 (Sporazum o slobodnoj trgovini sa Singapurom), EU:C:2016:992, posebice t. 55. i 57.].

[12] Tim se ovlastima dodaje nadležnost u području određivanja načina koordinacije ekonomskih politika i politika zapošljavanja država članica, predviđena člankom 2. stavkom 3. i člankom 5. UFEU-a, kao i nadležnost u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike predviđena člankom 2. stavkom 4. UFEU-a i glavom V. UEU-a.

36. Što se konkretno tiče *isključivih nadležnosti*, iz članka 2. stavka 1. UFEU-a proizlazi da, kada je Ugovorima Uniji u određenom području dodijeljena isključiva nadležnost, samo Unija može donositi i usvajati pravno obvezujuće akte. Države članice to mogu činiti samostalno isključivo ako ih za to ovlasti Unija ili u svrhu provedbe akata Unije.

37. Što se, pak, tiče *neisključivih nadležnosti*, iz članka 2. stavka 2. UFEU-a proizlazi da, kada je Ugovorima Uniji u određenom području dodijeljena nadležnost koju dijeli s državama članicama, i Unija i države članice mogu donositi i usvajati pravno obvezujuće akte u tom području, ali, s jedne strane, države članice svoju nadležnost izvršavaju samo ako Unija nije izvršila svoju nadležnosti, a s druge strane, one mogu ponovno izvršavati svoju nadležnosti isključivo ako je Unija odlučila prestati izvršavati svoju nadležnost. Što se tiče komplementarnih nadležnosti, kada Unija ima nadležnost u pogledu podupiranja, usklađivanja ili dopunjavanja u određenim sektorima u skladu s člankom 2. stavkom 5. UFEU-a, tu nadležnost ne zamjenjuje nadležnost država članica u tim područjima.

38. Iz gore spomenutih odredbi o nadležnosti Unije kodificiranih Ugovorom iz Lisabona proizlazi da, za razliku od slučaja dodjeljivanja neisključivih nadležnosti, kada je isključivo Uniji dodijeljena nadležnost, države članice *odmah i nepovratno* gube sve ovlasti koje su u vezi s područjem nadležnosti dodijeljenim Uniji. Dodjeljivanjem isključive nadležnosti Uniji uskraćuje se državama članicama svaka nadležnost u dotičnom području i sve normativne aktivnosti država članica u tom području stoga su *a priori* u suprotnosti s Ugovorima.

39. Do gubitka nadležnosti država članica dolazi *odmah* na način da je, za razliku od dodjeljivanja konkurentnih nadležnosti[13], nevažno je li Unija izvršila svoju nadležnost kako bi države članice izgubile svoje ovlasti u području nadležnosti koje je isključivo dodijeljeno Uniji.

40. Taj je gubitak *nepovratan* u smislu da se isključivo formalnom izmjenom Ugovorâ može promijeniti isključiva priroda dodjeljivanja ovlasti Uniji vraćanjem nadležnosti na države članice u području isključive nadležnosti Unije.

41. Uostalom, neposrednost i nepovratnost gubitka nacionalnih nadležnosti u područjima isključive nadležnosti Unije neodvojivo su povezane s funkcijom, kako ju je Sud priznao, isključivosti dodjeljivanja nadležnosti Uniji, kojim se omogućuje da se jednostrano djelovanje država članica u dotičnom području zamijeni zajedničkim djelovanjem koje se temelji na jedinstvenim načelima u pogledu cijele Unije kako bi se zaštitili opći interesi Unije u granicama unutar kojih se ti interesi moraju uskladiti s onima dotičnih država članica[14].

42. Iznimke od ustavnopravno isključive prirode nadležnosti dodijeljene Uniji moraju proizlaziti iz sâmog primarnog prava. U tom smislu postoje, u skladu s drugom rečenicom članka 2. stavka 1. UFEU-a, samo dva slučaja kad države članice mogu donositi i usvajati pravno obvezujuće akte u području isključive nadležnosti Unije: ako ih je Unija ovlastila ili u svrhu provedbe akata Unije.

[13] Naime, kao što to proizlazi iz članka 2. stavka 2. druge i treće rečenice UFEU-a, navedenog u točki 37., države članice u tom slučaju gube svoje ovlasti u pogledu područja nadležnosti o kojem je riječ *neizravno*, odnosno u točno onoj mjeri u kojoj je Unija izričito ili prešutno izvršavala svoju dodijeljenu nadležnost. Nadalje, iz posljednje rečenice tog stavka 2. proizlazi da je taj gubitak nadležnosti *reverzibilan*. U tom pogledu vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice Sharpston u mišljenju [2/15 (Sporazum o slobodnoj trgovini sa Singapurom), EU:C:2016:992, t. 59.].

[14] Vidjeti u tom pogledu mišljenje 1/75 (Sporazum o OECD-u – Pravilo za lokalne izdatke) od 11. studenoga 1975. (EU:C:1975:145, str. 1363. i 1364.).

43. Što se konkretno tiče mogućnosti Unije da ovlasti države članice da donose normativne akte koji ulaze u isključivu nadležnost Unije, člankom 2. stavkom 1. UFEU-a ne određuju se ni načini ni opseg ovlaštenja. Nadalje, iz sudske prakse Suda koja je prethodila donošenju Ugovora iz Lisabona proizlazi da su normativni akti država članica koji ulaze u isključivu nadležnost Unije dopušteni isključivo na temelju „posebnog" odobrenja koje izdaje Unija [15]. Osim toga, da bi bilo u skladu s ustavnim uređenjem prethodno navedenih nadležnosti, takvo odobrenje moglo bi imati isključivo ograničen karakter i ne bi moglo dovesti do trajne promjene podjele nadležnosti između Unije i država članica koja proizlazi iz navedenog uređenja [16].

44. U tom pogledu valja još istaknuti da, u skladu s propisima o isključivoj nadležnosti Unije, nedjelovanje zakonodavca Unije u području isključive nadležnosti nipošto nema za posljedicu vraćanje državama članicama nadležnosti i slobode jednostranog djelovanja u tom području [17]. Čak i ako zakonodavac Unije ne poduzme odgovarajuće radnje u području isključive nadležnosti te je usto donošenje mjera potrebno, uvijek je potrebno posebno odobrenje kako bi država članica, koja u tom slučaju može djelovati isključivo kao upravitelj zajedničkog interesa, mogla poduzeti mjere, makar i samo zaštitne i privremene, u okviru isključive nadležnosti Unije [18].

45. Iako sustav koji je formaliziran Ugovorom iz Lisabona dovodi do točno određenih kategorizacija nadležnosti, u praksi se može pokazati da nije jednostavno precizno odrediti točne granice između područja nadležnosti Unije i područja nadležnosti koja su prepuštena državama članicama, osobito u situacijama u kojima postoje preklapanja između navedenih područja nadležnosti. Čini se da su ta razmatranja osobito relevantna, kao što uostalom proizlazi iz sudske prakse Suda, u okviru ekonomske i monetarne unije [19], čije uređenje, kao što sam već istaknuo, ima vlastitu institucionalnu ravnotežu [20].

46. Osim toga, kao što je poznato stručnjacima za savezne sustave, situacije miješanja između izvršavanja ovlasti prenesenih na različite razine vlasti ili preklapanja nadležnosti česte su u sustavima vlasti na više razina čak i uz jasnu podjelu/razlikovanje nadležnosti između savezne države i drugih državnih jedinica u skladu s takozvanim „dvojnim federalnim" shemama na temelju ustavnih kategorija kojima se analitički razlikuju nadležnosti savezne države i one ostalih državnih jedinica.

47. U okviru pravnog poretka Unije, u takvim se situacijama glavni problem sastoji u pronalaženju načina usklađivanja područja (isključive) nadležnosti Unije i izvršavanja nadležnosti prepuštenih državama članicama. U tim slučajevima potrebno je uskladiti dva različita zahtjeva: s jedne

[15] Vidjeti u tom smislu presudu od 15. prosinca 1976., Donckerwolcke i Schou (41/76, EU:C:1976:182, t. 32.), kao i presude od 17. listopada 1995., Werner (C-70/94, EU:C:1995:328, t. 12.), te Leifer i dr. (C-83/94, EU:C:1995:329, t. 12.).

[16] Za primjer ovlasti koju Unija daje državama članicama u području isključive nadležnosti Unije (u području očuvanja morskih bioloških resursa u okviru zajedničke ribarstvene politike, isključivoj nadležnosti Unije na temelju članka 3. stavka 1. točke (d) UFEU-a), vidjeti članak 5. stavak 2. Uredbe (EU) br. 1380/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o zajedničkoj ribarstvenoj politici, izmjeni uredaba Vijeća (EZ) br. 1954/2003 i (EZ) br. 1224/2009 (EZ) i stavljanju izvan snage uredaba (EZ) br. 2371/2002 i (EZ) br. 639/2004 i Odluke Vijeća 2004/585/EZ (SL 2013., L 354, str. 22. i ispravak SL 2018., L 44, str. 9.).

[17] Vidjeti u tom pogledu presudu od 5. svibnja 1981., Komisija/Ujedinjena Kraljevina (804/79, EU:C:1981:93, t. 20.).

[18] Vidjeti u tom pogledu presudu od 5. svibnja 1981., Komisija/Ujedinjena Kraljevina (804/79, EU:C:1981:93, t. 30.). Jasno je da u slučaju u kojem je donošenje mjere u području isključive nadležnosti nužno, eventualno nedjelovanje zakonodavca Unije može uzrokovati probleme u odsutnosti drugog nadležnog tijela za donošenje mjere. Zbog toga isključiva nadležnost Unije mora ostati ograničena na ono što je nužno za postizanje ciljeva Unije.

[19] Naime, Sud je u okviru ekonomske i monetarne unije u više navrata istaknuo da mjere monetarne politike koje ulaze u isključivu nadležnost Unije mogu proizvesti neizravne učinke koji također mogu biti u okviru ekonomske politike, koja je ostala u nadležnosti država članica, i obratno (vidjeti presude od 27. studenoga 2012., Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, t. 56.), od 16. lipnja 2015., Gauweiler i dr., C-62/14, EU:C:2015:400, t. 52.), te od 11. prosinca 2018., Weiss i dr. (C-493/17, EU:C:2018:1000, t. 60. do 67.)).

[20] Vidjeti točku 44. mojeg nedavnog mišljenja u spojenim predmetima Vijeće/K. Chrysostomides & Co. i dr. te K. Chrysostomides & Co. i dr./Vijeće i dr. (C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P i C-604/18 P, EU:C:2020:390). U tom pogledu vidjeti također točku 151. ovog mišljenja.

strane, zahtjev u pogledu izbjegavanja situacije da pravo Unije trpi preklapanja koja utječu na njegovu djelotvornost prilikom izvršavanja državnih nadležnosti i, s druge strane, zahtjev da se državama članicama jamči određena diskrecijska ovlast prilikom uređivanja situacija koje nisu obuhvaćene ovlastima dodijeljenima Uniji.

48. To se usklađivanje može provesti, i dalje uz poštovanje Ugovorâ i odgovarajućih uloga dodijeljenih svakom subjektu, na različite načine ovisno o prirodi i vrsti pravnih stajališta predviđenih pravom Unije u vezi s izvršavanjem državnih ovlasti. Međutim, ono će se morati voditi načelom koje je Sud formulirao u svojoj sudskoj praksi, prema kojem „iako pravo Unije ne utječe negativno na nadležnosti država članica […], države članice ipak moraju pri izvršavanju tih ovlasti poštovati pravo Unije”[21].

C. Opseg nadležnosti Unije u pogledu monetarne politike

49. Prethodna pitanja koja je Sudu postavio sud koji je uputio zahtjev, osobito prvo i drugo prethodno pitanje, pretpostavljaju pojašnjenje opsega isključive nadležnosti Unije u području monetarne politike. Konkretno, ta pitanja zahtijevaju utvrđivanje je li u isključivoj nadležnosti Unije u pogledu monetarne politike i, u slučaju potvrdnog odgovora, u kojoj mjeri, donošenje odredaba monetarnog prava koje se odnose na euro, tako da primjenom načela navedenih u točkama 37. do 44. ovog mišljenja treba isključiti svaku zakonodavnu intervenciju država članica u tom području, osim ako ih Unija posebno ne ovlasti.

50. U tom pogledu najprije valja podsjetiti da na temelju članka 3. stavka 1. točke (c) UFEU-a Unija ima isključivu nadležnost u području monetarne politike za države članice čija je valuta euro[22].

51. Nadležnosti dodijeljene Uniji u pogledu monetarne politike ulaze u okvir ekonomske i monetarne unije, čija je valuta euro, uspostavljene na temelju članka 3. stavka 4. UEU-a.

52. Te su nadležnosti utvrđene u glavi VIII. trećeg dijela UFEU-a (članci 119. do 144. UFEU-a), koja se odnosi na ekonomsku i monetarnu politiku i, konkretnije, u poglavlju 2. te glave (članci 127. do 133. UFEU-a), koje se posebno odnosi na monetarnu politiku.

53. U tom pogledu valja primijetiti da je Sud već imao priliku istaknuti da UFEU ne sadržava nikakvu preciznu definiciju monetarne politike, ali se njime istodobno definiraju ciljevi te politike i sredstva kojima ESSB raspolaže za njezinu provedbu[23].

[21] U tom pogledu vidjeti, među ostalim, presude od 13. travnja 2010., Bressol i dr. (C-73/08, EU:C:2010:181, t. 28. i navedena sudska praksa), od 5. lipnja 2018., Coman i dr. (C-673/16, EU:C:2018:385, t. 37. i 38. i navedena sudska praksa), te od 26. lipnja 2018., MB (Promjena spola i starosna mirovina) (C-451/16, EU:C:2018:492, t. 29. i navedena sudska praksa).

[22] Presude od 27. studenoga 2012., Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, t. 50.) i od 16. lipnja 2015., Gauweiler i dr. (C-62/14, EU:C:2015:400, t. 35.)

[23] Presude od 27. studenoga 2012., Pringle, (C-370/12, EU:C:2012:756, t. 53.), od 16. lipnja 2015., Gauweiler i dr., (C-62/14, EU:C:2015:400, t. 42.), te od 11. prosinca 2018., Weiss i dr. (C-493/17, EU:C:2018:1000, t. 50.)

54. Kao što je to Sud istaknuo, na temelju članka 282. stavka 1. UFEU-a, ESB i središnje banke država članica čija je valuta euro, koje čine Eurosustav, nadležni su za vođenje monetarne politike Unije. U skladu s člankom 282. stavkom 4. UFEU-a, ESB usvaja mjere koje su potrebne za izvršavanje njezinih zadaća u skladu s člancima od 127. do 133., člankom 138. UFEU-a i uvjetima utvrđenima u Statutu ESSB-a i ESB-a [24].

55. Sud je također istaknuo da se radi utvrđenja je li određena mjera u domeni monetarne politike ponajprije valja osvrnuti na njezine ciljeve i da su sredstva koja se tom mjerom provode za postizanje tih ciljeva također relevantna [25].

56. U tom smislu valja pojasniti opseg isključive nadležnosti Unije u području monetarne politike.

57. U tom pogledu smatram da iz tekstualne, sustavne i teleološke analize relevantnih odredbi Ugovorâ proizlazi da pojam monetarne politike (na njemačkom jeziku *Währungspolitik*), koja je na temelju članka 3. stavka 1. točke (c) UFEU-a u isključivoj nadležnosti Unije za države članice čija je valuta euro, treba shvatiti na način da nije ograničen na definiciju i vođenje monetarne politike (monetarna politika „u užem smislu”, na njemačkom jeziku *Geldpolitik*) u smislu članka 127. stavka 2. prve alineje UFEU-a. Nasuprot tomu, treba ga shvatiti široko, u smislu da također obuhvaća normativnu dimenziju jedinstvene valute, u koju su uključene odredbe monetarnog prava [26].

58. U tom pogledu valja prije svega uzeti u obzir članak 119. UFEU-a, odredbu na početku glave VIII., koja se odnosi na ekonomsku i monetarnu politiku i po toj osnovi ima važnu sustavnu funkciju. Iz strukture te odredbe proizlazi da se, dok se u njezinu stavku 1. općenito navode kriteriji koje treba primijeniti u pogledu djelovanja država članica i Unije u području ekonomske politike (iz poglavlja 1.), stavak 2. odnosi se na djelovanje država članica i Unije u području monetarne politike (*Währungspolitik*) uređene poglavljem 2.

59. U skladu s člankom 119. stavkom 2. UFEU-a, aktivnosti država članica i Unije uključuju jedinstvenu valutu, euro, te određivanje i vođenje jedinstvene monetarne politike i politike deviznog tečaja [27]. Stoga iz te odredbe proizlazi da navedena aktivnost obuhvaća tri elementa: jedinstvena valuta (euro); određivanje i vođenje jedinstvene monetarne politike (u operativnom smislu, kao *Geldpolitik*) te određivanje i vođenje jedinstvene politike deviznog tečaja.

60. Smatram da iz te odredbe proizlazi da se nadležnosti Unije u pogledu monetarne politike, koje se nalaze u poglavlju 2. navedene glave VIII., ne mogu usko tumačiti kao da su ograničene isključivo na određivanje i vođenje monetarne politike u operativnom smislu (*Geldpolitik*), nego također obuhvaćaju isključivu nadležnost u pogledu jedinstvene valute, odnosno eura (i politike deviznog tečaja). Osim toga, upućivanje na jedinstvenost valute u članku 119. stavku 2. UFEU-a pretpostavlja dodjeljivanje Uniji isključive nadležnosti koja, kako bi se mogla jamčiti ta jedinstvenost, mora uključivati ovlast uređivanja regulatornih aspekata same valute i stoga treba uključivati monetarno pravo.

[24] Presude od 27. studenoga 2012., Pringle, (C-370/12, EU:C:2012:756, t. 49.), kao i od 16. lipnja 2015., Gauweiler i dr., (C-62/14, EU:C:2015:400, t. 36.), te od 11. prosinca 2018., Weiss i dr. (C-493/17, EU:C:2018:1000, t. 48.)

[25] Presude od 27. studenoga 2012., Pringle, (C-370/12, EU:C:2012:756, t. 53. i 55.), kao i od 16. lipnja 2015., Gauweiler i dr., (C-62/14, EU:C:2015:400, t. 46.), te od 11. prosinca 2018., Weiss i dr. (C-493/17, EU:C:2018:1000, t. 53.)

[26] Postojanje dvaju različitih pojmova koji se odnose na isti pojam monetarne politike („monetary policy” na engleskom, „politique monétaire” na francuskom jeziku), jedan „u širem smislu” koji uključuje drugi „u užem smislu”, potvrđuje činjenica da su u njemačkoj verziji ta dva pojma utvrđena različitim pojmovima, odnosno „Währungspolitik” i „Geldpolitik”.

[27] Presude od 27. studenoga 2012. (Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, t. 48.), od 16. lipnja 2015., Gauweiler i dr. (C-62/14, EU:C:2015:400, t. 34.), te od 11. prosinca 2018., Weiss i dr. (C-493/17, EU:C:2018:1000, t. 46.)

61. To je tumačenje uostalom potvrđeno odredbama iz poglavlja 2. glave VIII., koje se odnosi na monetarnu politiku, u skladu s kojima se na temelju članka 2. stavka 6. UFEU-a mora odrediti opseg isključivih nadležnosti Unije u pogledu monetarne politike (*Währungspolitik*).

62. Naime, to poglavlje uključuje, s jedne strane, članak 128. UFEU-a koji se, u svojem stavku 1., odnosi na izdavanje novčanica u eurima unutar Unije kao i njihov status kao zakonskog sredstva plaćanja, a u stavku 2. na izdavanje kovanica.

63. S druge strane, navedeno poglavlje uključuje članak 133. UFEU-a kojim se izričito ovlašćuje zakonodavac Unije da utvrdi zakonodavne mjere potrebne za upotrebu eura kao jedinstvene valute [28].

64. Postojanje tih odredbi u navedenom poglavlju i uključivanje ondje predviđenih nadležnosti u područje isključive nadležnosti dodijeljene Uniji u pogledu monetarne politike uostalom su nužni za osiguranje jedinstvenosti jedinstvene valute, eura.

65. Naime, nadležnost za izdavanje i odobravanje izdavanja novčanica u eurima te za uređivanje izdavanja kovanica u eurima, nadležnost za određivanje statusa zakonskog sredstva plaćanja i nadležnost za određivanje mjera potrebnih za upotrebu te valute temelje se na jedinstvenom karakteru valute, eura, i također predstavljaju preduvjet za vođenje jedinstvene monetarne politike.

66. Nepostojanje isključive nadležnosti Unije u odnosu na te aspekte imalo bi za posljedicu to da bi svaka država članica eurozone mogla zauzeti drukčiji pristup u pogledu jedinstvene valute, što očito može dovesti u pitanje jedinstvenost eura kao valute ekonomske i monetarne unije, čime bi se također ugrozila učinkovitost operativne monetarne politike koju provodi ESSB i mjera donesenih u tu svrhu.

67. U skladu s onim što je navedeno u točki 41. ovog mišljenja, dodjeljivanje isključive nadležnosti Uniji u pogledu tih aspekata jedinstvene valute odražava potrebu za utvrđivanjem jedinstvenih načela u tom području za sve države članice čija je valuta euro, kako bi se očuvao ukupan interes ekonomske i monetarne unije i eura kao jedinstvene valute. Stvaranje jedinstvene valute među državama članicama eurozone i njezino pravilno funkcioniranje pretpostavljaju ukupan, potpun i isključiv prijenos njihova monetarnog suvereniteta na Uniju u okviru ekonomske i monetarne unije koji je Unija uspostavila.

68. Stoga valja smatrati da su sve nadležnosti i ovlasti koje su potrebne za stvaranje i pravilno funkcioniranje jedinstvene valute, eura, obuhvaćene isključivom nadležnosti Unije iz članka 3. stavka 1. točke (c) UFEU-a.

69. Što se konkretno tiče zakonskog sredstva plaćanja, kao što će biti detaljnije istaknuto u sljedećem odjeljku, ono odražava službeni karakter jedinstvene valute u eurozoni isključujući mogućnost da taj status imaju druge valute. Određivanje i uređenje statusa zakonskog sredstva plaćanja stoga je ključan element za osiguranje jedinstvenog karaktera eura kao valute država

[28] Na temelju te odredbe doneseni su različiti propisi, među kojima su Uredba (EU) br. 1210/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. prosinca 2010. o provjeri autentičnosti eurokovanica i postupanju s eurokovanicama neprikladnima za optjecaj (SL 2010., L 339, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 11., str. 155.), Uredba (EU) br. 651/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 4. srpnja 2012. o izdavanju eurokovanica (SL 2012., L 201, str. 135.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 10., svezak 3., str. 336.) te Uredba (EU) br. 331/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2014. o uspostavi programa razmjene, pomoći i osposobljavanja za zaštitu eura od krivotvorenja (program „Periklo 2020.") i o stavljanju izvan snage odluka Vijeća 2001/923/EZ, 2001/924/EZ, 2006/75/EZ, 2006/76/EZ, 2006/849/EZ i 2006/850/EZ (SL 2014., L 103, str. 1.).

članica eurozone. Naime, nije slučajno da se zakonsko sredstvo plaćanja, koje predstavlja pojam javnog prava i, točnije, monetarnog prava [29], navodi u okviru primarnog prava Unije u članku 128. stavku 1. trećoj rečenici UFEU-a, na čije ću se tumačenje ubrzo osvrnuti.

70. Smatram da s obzirom na prethodna razmatranja valja zaključiti da isključivu nadležnost Unije u pogledu monetarne politike za države članice čija je valuta euro treba u smislu članka 3. stavka 1. točke (c) UFEU-a tumačiti na način da su njome obuhvaćene sve nadležnosti i sve ovlasti potrebne za stvaranje i pravilno funkcioniranje jedinstvene valute, eura, uključujući normativnu dimenziju te jedinstvene valute, koja obuhvaća određivanje i uređenje statusa te valute kao zakonskog sredstva plaćanja.

71. S obzirom na navedeno, u skladu s onim što sam naveo u točkama 45. do 48. ovog mišljenja, kada Unija izvršava te nadležnosti, nužno se mora voditi računa o potrebi pronalaska prave ravnoteže u odnosu na izvršavanje nadležnosti prepuštenih državama članicama, među kojima u tom području mogu biti nadležnosti u području građanskog prava u pogledu prestanka obveza, one u području organizacije i funkcioniranja javnih upravnih tijela te one u poreznim i kaznenim stvarima.

D. Pojam zakonskog sredstva plaćanja

72. Budući da je pojašnjeno da isključiva nadležnost Unije u pogledu monetarne politike uključuje normativnu dimenziju jedinstvene valute, koja obuhvaća određivanje i uređenje statusa te valute kao zakonskog sredstva plaćanja, kako bi se odgovorilo na pitanja koja je postavio sud koji je uputio zahtjev, potrebno je odrediti opseg pojma zakonskog sredstva plaćanja u pravu Unije i, posebice, statusa novčanica u eurima kao zakonskog sredstva plaćanja.

73. Međutim, u tu svrhu smatram da je potrebno iznijeti nekoliko uvodnih razmatranja o jedinstvenoj valuti.

1. Uvodna razmatranja o jedinstvenoj valuti

74. Kao što je već istaknuto, euro je na temelju članka 3. stavka 4. UEU-a valuta ekonomske i monetarne unije koju uspostavlja Unija. U nekoliko odredbi Ugovorâ, među kojima su osobito članak 119. stavak 2. i članak 133. UFEU-a [30], euro se kvalificira kao „jedinstvena valuta”. U članku 282. stavku 3. drugoj rečenici UFEU-a također se navodi euro kao takav.

75. Zakonodavac Unije, kao i brojni drugi ako ne svi nacionalni zakonodavci, ne definira pojam valute [31].

[29] Vidjeti u tom pogledu izvješće predstavnika ministarstva financija i nacionalnih središnjih banaka europodručja, navedeno u uvodnoj izjavi 4. Preporuke 2010/191/EU (Report of the Euro Legal Tender Expert Group (ELTEG) on the definition, scope and effects of legal tender of euro banknotes and coins), osobito točku 2.1.1 (a) na stranici 3.

[30] Vidjeti također preambulu Ugovorâ i članak 140. stavak 3. UFEU-a.

[31] Već s terminološkog stajališta [talijanski] izraz „moneta” (na francuskom jeziku „monnaie”) [hrvatski: valuta] može dovesti do zabune s obzirom na to da se u drugim jezicima može prevesti drukčijim pojmovima, odnosno, s jedne strane, u smislu „valute”, tj. zakonske valute u određenoj zemlji ili monetarnoj uniji (na engleskom jeziku „currency”, na njemačkom jeziku „Währung”; to su izrazi koji odgovaraju pojmu valute koji se u Ugovoru upotrebljava za označavanje eura). S druge strane, [talijanski] izraz *moneta* može se prevesti u smislu „novca” [talijanski: denaro] (na engleskom jeziku „money”, na njemačkom jeziku „Geld”), koji se u svakodnevnom jeziku upotrebljava u općenitijem smislu. U stvarnosti su ta dva značenja [talijanskog] izraza *moneta* međusobno povezana (vidjeti H. Siekmann, u R. Freitag i S. Omlor, *The Euro as a legal Tender – A comparative Approach to a Uniform Concept*, (2020.) str. 8. i 9.).

76. U materijalnom pravu Unije pojam koji se čini najbližim konceptu valute jest pojam „novčana sredstva" kako je predviđen Direktivom (EU) 2015/2366 o platnim uslugama [32]. U okviru te direktive, kojom su ujednačeno uređene platne usluge, jest prijenos „novčanih sredstava", što je pojam za koji sâma direktiva ne sadržava preciznu zakonsku definiciju. Međutim, u članku 4. stavku 25. te direktive nabrajaju se „sredstva plaćanja" koja mogu biti predmet platnih usluga, pri čemu se navodi da se sastoje od „novčanica i kovanica, knjižnog novca ili elektroničkog novca kako je definiran u […] Direktiv[i] 2009/110/EZ" [33].

77. U ekonomskoj teoriji općenito se upotrebljava funkcionalna definicija valute, shvaćene u općenitijem smislu riječi „money" ili „Geld" [34], kojom se prema konceptu koji potječe još iz Aristotelova vremena [35] upućuje na tri funkcije koje obavlja, odnosno: (i.) funkcija obračunske jedinice, (ii.) funkcija sredstva plaćanja (ili razmjene) i (iii.) funkcija pričuve vrijednosti.

78. S pravnog stajališta čini se da tu ekonomsku definiciju treba dopuniti elementima koji proizlaze iz državne teorije valute [36], u smislu da valuta predstavlja tvorevinu države ili, u slučaju eura, ekonomske i monetarne unije te da se njezino postojanje može tumačiti isključivo u određenom pravnom sustavu.

79. S povijesnog stajališta, priroda valute mijenjala se tijekom vremena [37]. Danas se moderna gospodarstva, uključujući ekonomsku i monetarnu uniju, temelje na „fiducijarnom novcu", odnosno proglašenom zakonskom sredstvu plaćanja koji je izdala središnja banka, ali koji se ne može zamijeniti za, na primjer, određenu količinu zlata [38].

80. Uostalom, kao što to proizlazi iz prethodno navedenog pojma novčanih sredstava, valuta – koju u ekonomskoj i monetarnoj uniji predstavlja jedinstvena valuta, euro – postoji kao takva ili u fizičkom obliku, izražena u novčanicama i kovanicama (to jest gotovina) ili u obliku knjižnog ili elektroničkog novca (izražena, na primjer, u saldu bankovnog računa). Valuta, dakle euro u eurozoni, postoji i u optjecaju je u gospodarskom životu u različitim oblicima.

81. Povijesno gledano, najvažniji oblik valute zasigurno je fizički oblik gotovine (novčanice i kovanice), što je najveći izraz državnog monetarnog suvereniteta. Gotovina, kao što proizlazi iz novijih podataka, ima još uvijek važnu ulogu u gospodarstvu unutar eurozone promatrane kao

[32] Direktiva (EU) 2015/2366 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2015. o platnim uslugama na unutarnjem tržištu, o izmjeni direktiva 2002/65/EZ, 2009/110/EZ i 2013/36/EU te Uredbe (EU) br. 1093/2010 i o stavljanju izvan snage Direktive 2007/64/EZ (SL 2015., L 337, str. 35.)

[33] Direktiva 2009/110/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009. o osnivanju, obavljanju djelatnosti i bonitetnom nadzoru poslovanja institucija za elektronički novac te o izmjeni direktiva 2005/60/EZ i 2006/48/EZ i stavljanju izvan snage Direktive 2000/46/EZ (SL 2009., L 337, str. 35.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 11., str. 94.) Vidjeti osobito članak 2. točku 2.

[34] Vidjeti bilješku 31. ovog mišljenja.

[35] Vidjeti Nikomahovu etiku, knjigu V., odjeljak 5., koju je u srednjem vijeku preuzeo Toma Akvinski u Sumi Teologije (II-II, argument 78., članak 1.7.).

[36] Općenito se može pripisati G. F. Knappu, *Staatliche Theorie des Geldes* (1905.). Međutim, vidjeti u tom pogledu H. Siekmann, *Restricting the use of cash in the European Monetary Union: Legal Aspects*, u F. Rövenkamp, M. Bälz i H. G. Hilpert, Cash in East Asia, (2017.), str. 157. i sljedeće stranice, gdje se nalaze brojna druga upućivanja na teoriju. U pogledu pojma valute i različitih pravnih teorija valute vidjeti također poglavlje 1. u C. Proctor, *Mann on the legal aspect of money*, 6th ed., (2005.).

[37] U početku se valuta sastojala od tzv. „robnog novca", odnosno predmeta koji se proizvodio od materijala koji je imao tržišnu vrijednost, primjerice zlatne kovanice; potom je valuta postala „reprezentativan novac", odnosno valuta koja se sastoji od novčanica koje su se mogle zamijeniti za određenu količinu zlata ili srebra. U tom pogledu, za brzi pregled, vidjeti dokument s objašnjenjima ESB-a pod nazivom „Što je valuta" (https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me-more/html/what_is_money.it.html).

[38] Fiducijarna valuta nema inherentnu vrijednost, papir koji se upotrebljava za novčanice u načelu nema vrijednost, ali se prihvaća u zamjenu za robu i usluge jer korisnici vjeruju da će središnja banka održavati vrijednost valute stabilnom tijekom vremena. Ako središnja banka ne bi morala ispuniti tu obvezu, fiducijarna valuta izgubila bi opće prihvaćanje kao sredstvo zamjene i svaki interes kao rezerva vrijednosti.

cjeline. Naime, nedavna studija koju je objavio ESB [39] pokazuje da u Uniji gotovina brojčano predstavlja približno 79 % europskih dnevnih plaćanja i približno 54 % vrijednosti. To prije svega vrijedi za plaćanja male vrijednosti; samo 10 % analiziranih transakcija u gotovini odnosi se, naime, na robu ili usluge u vrijednosti većoj od 100 eura. Osim toga, ta studija pokazuje vrlo različite navike i sklonosti u različitim državama članicama.

82. Bez obzira na to što, kao što jasno proizlazi iz navedene studije i kao što je to, uostalom, na raspravi potvrdio sâm ESB, gotovina i dalje ima važnu ulogu u gospodarstvu unutar eurozone i što se pojava društva bez gotovine *(cashless society*) stoga ne čini, kao što neki tvrde, neizbježnom, barem ne u Europi, činjenica jest da su proces modernizacije gospodarstva i, još više u posljednje vrijeme, tehnološki razvoj doveli do stvaranja drugih nefizičkih oblika valuta, koji su tijekom vremena postajali sve relevantniji [40] te je za očekivati da i dalje to sve više budu [41]. Tehnološke inovacije postale su posljednjih godina tako brze i disruptivne da bi potencijalno mogle radikalno preoblikovati financijski sektor, čime bi se čak ugrozio monetarni suverenitet (nacionalni ili, u eurozoni, suverenitet Unije) [42]. U tom kontekstu nije iznenađujuće da je, baš kao i u ostalim glavnim gospodarstvima svijeta [43], i na razini Unije započela rasprava o mogućnosti uvođenja digitalne valute (*Central Bank Digital Currency)* [44], što može imati vrlo bitan utjecaj kako na europski monetarni i financijski sustav tako i na međunarodnu ulogu eura [45].

83. U svakom slučaju, valuta u bilo kojem obliku (fizičko, izražena u gotovini ili u nefizičkom obliku), koju u eurozoni predstavlja jedinstvena valuta, euro, postoji i može u svim svojim oblicima ispunjavati prethodno navedene tri funkcije, među kojima je, posebice u svrhu ovog predmeta, funkcija sredstva plaćanja [46].

[39] Vidjeti u tom pogledu Henk Esselink i Lola Hernández, *The use of cash by households in the euro area*, Occasional Paper Series ESB-a, br. 201 od studenoga 2017. (koji se može preuzeti na ovoj hiperpoveznici: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op201.en.pdf), str. 18. i sljedeće stranice).

[40] U studenome 2017. depoziti u monetarnim financijskim institucijama (MFI) u eurozoni iznosili su 17,5 tisuća milijardi eura nasuprot približno 1100 milijardi eura gotovine u optjecaju (vidjeti u tom pogledu predavanje Yvesa Merscha, člana Izvršnog odbora ESB-a pod nazivom *Virtual or virtueless? The evolution of money in the digital age*, koje se može preuzeti na adresi https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2018/html/ecb.sp180208.en.html).

[41] U tom pogledu, među brojnim studijama vidjeti onu koju je objavio Međunarodni monetarni fond, T. Adrian i T. Mancini-Griffoli, *The rise of Digital Money*, Fintech Notes, Notes 19/01, iz srpnja 2019., koja se može preuzeti na adresi https://www.imf.org/en/Publications/fintech-notes/Issues/2019/07/12/The-Rise-of-Digital-Money-47097 i u kojoj se nalaze brojna druga upućivanja.

[42] U tom pogledu vidjeti, primjerice, zajedničko priopćenje Francuske Republike i Savezne Republike Njemačke od 13. rujna 2019. o Libri, projektu kriptovalute koji je pokrenuo Facebook, zajedno s konzorcijem drugih poduzetnika i nevladinih tijela.

[43] Iz najnovijih novinskih izvješća proizlazi, s jedne strane, da je Narodna Republika Kina započela s provedbom pilot-programa za uvođenje digitalne valute u nekoliko gradova (*Central Bank Digital Currency)*, koji je već u poodmakloj fazi, i, s druge strane, da se čak i nakon tog projekta rasprava u Sjedinjenim Američkim Državama o uvođenju digitalnog dolara znatno ubrzala (Senat Sjedinjenih Američkih Država održao je o tome raspravu 22. srpnja 2020.; vidjeti https://www.banking.senate.gov/hearings/us-china-winning-the-economic-competition). To pitanje nedvojbeno ima vrlo bitne i osjetljive geopolitičke implikacije. O mogućem disruptivnom utjecaju uvođenja CBDC-a na monetarni sustav vidjeti, među ostalim, najnoviju studiju (lipanj 2020.) koju je objavila Federal Reserve Bank of Philadelphia, Central Bank Digital Currency: Central Banking for all, koja se može preuzeti na adresi https://www.philadelphiafed.org/-/media/research-and-data/publications/working-papers/2020/wp20-19.pdf.

[44] Taj je rasprava održana u Vijeću ECOFIN-a u prosincu 2019. (vidjeti u tom pogledu bilješku ESB-a pripremljenu za tu raspravu, naslovljenu „Innovation and its impact on the European retail payment landscape", koja se može preuzeti na adresi https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.other191204~f6a84c14a7.en.pdf). U tom pogledu vidjeti i govor Yvesa Merscha, člana Izvršnog odbora ESB-a, naslovljen An ECB digital currency – a flight of fancy?, koji se može preuzeti na stranici https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2020/html/ecb.sp200511~01209cb324.en.html.

[45] Vidjeti u tom pogledu Komunikaciju Komisije od 5. prosinca 2018., Towards a stronger International role of the euro, COM (2018) 796 *final*.

[46] Novčani dug može se zakonito podmiriti bilo upotrebom jedinstvene valute izražene u fizičkom obliku (dakle u gotovini) ili jedinstvenom valutom izraženom u nefizičkom obliku (dakle, primjerice, bankovnim prijenosom nefizičke valute).

84. Stoga, s obzirom na prethodna razmatranja i osobito na tu potonju funkciju valja analizirati na koji način je Unija izvršila svoju isključivu nadležnost u odnosu na jedinstvenu valutu, navedenu u prethodnom odjeljku, posebice u pogledu određivanja zakonskog sredstva plaćanja.

2. Izvršavanje isključive nadležnosti Unije u području zakonskog sredstva plaćanja

85. Zakonodavac Unije je u izvršavanju svoje isključive nadležnosti uredio određene pravne aspekte jedinstvene valute, ali nije donio sveobuhvatne i iscrpne propise u tom pogledu.

86. Što se tiče konkretno zakonskog sredstva plaćanja, odredbe prava Unije koje se odnose na njega su, na razini primarnog prava, članak 128. stavak 1. treća rečenica UFEU-a, preuzet u članku 16. prvom stavku trećoj rečenici Statuta ESSB-a i ESB-a te, na razini sekundarnog prava, Uredba br. 974/98 i, točnije, njezini članci 10. i 11.

87. Te se odredbe odnose na izdavanje te na novčanice i kovanice kao zakonska sredstva plaćanja, ali se njima ne definira precizno pravni pojam zakonskog sredstva plaćanja. Ta praznina nije slučajna, s obzirom na osjetljivost teme i različite pristupe različitih uključenih država članica [47].

88. Smatram da je s obzirom na razmatranja iz točaka 59. do 70. ovog mišljenja, pojam zakonskog sredstva plaćanja pojam monetarnog prava koji pripada pravu Unije i koji se kao takav mora autonomno i ujednačeno tumačiti u cijeloj Uniji [48].

89. U tom pogledu napominjem da, iako zakonodavac Unije nije precizno definirao pojam zakonskog sredstva plaćanja, on to slobodno može učiniti u svakom trenutku, tako da propisom precizno definira točan smisao koji treba pridati tom pojmu.

90. Osim toga, valja podsjetiti da je, s obzirom na to da određivanje opsega tog pojma ulazi u isključivu nadležnost prava Unije, s druge strane isključeno da države članice koje su, kao što to proizlazi iz točaka 38. do 44. ovog mišljenja, izgubile sva prava u tom pogledu, mogu donositi normativne odredbe koje zbog svojeg cilja i sadržaja predstavljaju pravno uređenje zakonskog sredstva plaćanja, čak i u slučaju nedjelovanja zakonodavca Unije. Države članice čija je valuta euro više nemaju nikakvu nadležnost za utvrđivanje pojma zakonskog sredstva plaćanja.

91. Konkretno, što se tiče odredbe kojom se zakonskom sredstvu plaćanja dodjeljuje doseg pojma primarnog prava, odnosno članka 128. stavka 1. UFEU-a, ona u svojim prvima dvjema rečenicama navodi da ESB ima isključivo pravo odobriti izdavanje novčanica u eurima unutar Unije i da ESB i nacionalne središnje banke mogu izdavati novčanice [49]. U trećoj rečenici navedenog stavka 1. navodi se da su novčanice koje izdaju ESB i nacionalne središnje banke, jedine koje imaju status zakonskog sredstva plaćanja unutar Unije.

[47] Vidjeti u tom pogledu rasprave koje su se održale u okviru radne skupine sastavljene od predstavnika ministarstva financija i nacionalnih središnjih banaka europodručja, navedene u uvodnoj izjavi 4. Preporuke 2010/191/EU (vidjeti izvješće navedeno u bilješci 29. ovog mišljenja). Iz tog izvješća proizlazi da su nacionalni stručnjaci smatrali da je pojam zakonskog sredstva plaćanja opće prihvaćen koncept u nacionalnom pravu, ali da postoje razlike u pravnim tradicijama i navikama potrošača u različitim državama članicama. Vidjeti u tom pogledu B. Angel i A. Margerit, *Quelle est la portée du cours légal de l'euro*? u *Revue du Marché comun et de l'Union européenne*, br. 532/2009, osobito str. 589. i 590.

[48] Vidjeti po analogiji presudu od 4. listopada 2011., Football Association Premier League i dr. (C-403/08 i C-429/08, EU:C:2011:631, t. 154.).

[49] U tom pogledu vidjeti Odluku ESB-a 2011/67/EU od 13. prosinca 2010. o izdavanju novčanica u eurima (preinačena) (SL 2011., L 35, str. 26.).

92. Ta je odredba, kojom se doslovno preuzima članak 106. UEZ-a, ali ne definira precizno pojam zakonskog sredstva plaćanja, od temeljne važnosti.

93. Kao prvo, ona je izraz suverene ovlasti koju države članice čija je valuta euro isključivo dodjeljuju Uniji da definira koja imovina ili instrument (materijalni ili nematerijalni) ima status zakonskog sredstva plaćanja u eurozoni.

94. Kao drugo, ona u biti ima funkciju jamstva. Kao što to pravilno ističe Savezna Republika Njemačka, njezin je cilj stvoriti „monopol" u korist ESB-a i nacionalnih središnjih banaka za izdavanje novčanica sa statusom zakonskog sredstva plaćanja, zabranjujući na ustavnoj razini da bilo koji drugi subjekt, javni ili privatni, stvara novčanice ili druge oblike usporednih valuta sa statusom zakonskog sredstva plaćanja [50].

95. Kao treće, tom se odredbom na ustavnoj razini jamči sâmo postojanje novčanica izraženih u eurima, što dovodi do zaključka da bi njihovo potpuno ukidanje bilo protivno pravu Unije.

96. Smatram da, s obzirom na navedeno, ni na koji način ne proizlazi ni iz članka 128. stavka 1. UFEU-a ni iz bilo koje druge norme prava Unije da je ustavni zakonodavac Unije namjeravao isključiti mogućnost da Unija uz novčanice (i kovanice) u eurima [51] dodijeli vrijednost zakonskog sredstva plaćanja drugim oblicima valute koji nisu nužno fizički [52]. Ta suverena ovlast Unije da određuje zakonsko sredstvo plaćanja uključuje, naime, ovlast da prema vlastitoj prosudbi i poštujući pravo Unije odredi instrumente sa statusom zakonskog sredstva plaćanja u eurozoni [53].

97. U tom pogledu također valja istaknuti da, iako Unija nije izričito oblicima valute koji nisu gotovina dodijelila vrijednost zakonskog sredstva plaćanja, ona je ipak u okviru propisa o unutarnjem tržištu analitički uredila platne usluge (u prethodno navedenoj Direktivi (EU) 2015/2366) kao i izdavanje elektroničkog novca (u prethodno navedenoj Direktivi 2009/110). U tom je kontekstu i sâma Unija dala prednost upotrebi elektroničkih sredstava plaćanja [54]. To analitičko uređenje, čiji je cilj osigurati sigurnost plaćanja knjižnim i elektroničkim novcem pridonijelo je, uzimajući u obzir sigurnost i širenje tih sredstava plaćanja, smanjenju upotrebe gotovine [55].

98. S obzirom na to valja također istaknuti da, iako isključiva nadležnost dodijeljena Uniji u pogledu jedinstvene valute potonjoj omogućuje da odredi pojam zakonskog sredstva plaćanja, koji se, kao što ćemo vidjeti u sljedećem odjeljku, izravno odnosi na upotrebu valute kao sredstva podmirenja novčanih tražbina, ta isključiva nadležnost ne ide tako daleko da uključuje opću

[50] Njegova je funkcija u povijesti također bila osigurati na ustavnoj razini potpunu zamjenu eurom nacionalnih valuta država članica koje su usvojile euro kao jedinstvenu valutu.

[51] U tom pogledu valja istaknuti da je člankom 11. Uredbe br. 974/98 kovanicama u eurima dodijeljen status zakonskog sredstva plaćanja na razini sekundarnog prava. Kovanice su, osim toga, izričito predviđene u članku 128. stavku 2. UFEU-a.

[52] U tom pogledu ističem da iz sâmog teksta članka 128. stavka 1. treće rečenice UFEU-a proizlazi da ta odredba određuje da su novčanice u eurima koje izdaju ESB ili nacionalne središnje banke *jedine novčanice* (die einzigen Banknoten) sa statusom zakonskog sredstva plaćanja u Uniji. Iz te odredbe ne proizlazi da su te novčanice jedino zakonsko sredstvo plaćanja u Uniji, što uostalom potvrđuje i dodjeljivanje statusa zakonskog sredstva plaćanja i kovanicama.

[53] To je tumačenje u skladu sa zahtjevom fleksibilnosti, koju pravo Unije mora imati kako bi se prilagodilo zahtjevima koji su posljedica promjena uzrokovanih tehnološkim razvojem, a koji su, kao što je to navedeno u točki 82. ovog mišljenja, iznimno brzi u gospodarskoj stvarnosti.

[54] Vidjeti, primjerice, uvodnu izjavu 5. Direktive 2015/236 kao i Zelenu knjigu Komisije iz 2012. „Prema integriranom europskom tržištu plaćanja karticama, internetom i mobilnim telefonom" (COM (2011) 941 *final*).

[55] To analitičko uređenje dovelo je do takve razine sigurnosti transakcija i širenja njihove upotrebe, da je neke navelo na zaključak da se knjižni novac odsad mora smatrati zakonskim sredstvom plaćanja. Vidjeti, primjerice, među ostalim, V. De Stasio, „Prema europskom konceptu zakonske valute: virtualne valute, komplementarne valute i pravila o izvršenju", u *Banca borsa titoli di credito*, 2018., posebice str. 751.

nadležnost za uređenje načina prestanka novčanih obveza, ni privatnog ni javnog prava, koju države članice i dalje zadržavaju. U tom kontekstu stoga je potrebno uskladiti, u smislu navedenom u točkama 45. do 48. i točki 71. ovog mišljenja, isključivu nadležnost Unije u području određivanja zakonskog sredstva plaćanja s nadležnostima država članica, osobito u području građanskog prava, u vezi s prestankom privatnih novčanih tražbina, organizacijom i funkcioniranjem javnih i poreznih tijela, izvršenjem javnih novčanih obveza kao i onih povezanih s kaznenim stvarima te međusobnom povezanosti novca u optjecaju i suzbijanja kriminala.

3. Pojam zakonskog sredstva plaćanja novčanicama u eurima u pravu Unije

99. Kako bi se moglo odgovoriti na pitanja koja je postavio sud koji je uputio zahtjev, valja utvrditi opseg pojma zakonskog sredstva plaćanja novčanicama u eurima, i to čak i ako zakonodavac Unije nije precizno definirao pojam zakonskog sredstva plaćanja izvršavajući svoju isključivu nadležnost u tom pogledu. S obzirom na to da je riječ o pojmu iz prava Unije, na Sudu je da svojim tumačenjem odredi opseg tog pojma prema trenutačnom stanju prava [56].

100. Osim toga, bez obzira na nedostatak precizne definicije, pravo Unije pruža elemente tumačenja koji omogućuju određivanje granica pojma zakonskog sredstva plaćanja novčanicama i kovanicama u eurima u pravu Unije. Ti su elementi, s jedne strane, Preporuka Komisije 2010/191/EU i, s druge strane, uvodna izjava 19. Uredbe br. 974/98.

101. Što se tiče prvog elementa tumačenja, to jest Preporuke 2010/191/EU, ona se posebno odnosi na opseg i učinke zakonskog sredstva plaćanja novčanicama i kovanicama u eurima. Kao što to proizlazi iz njezine uvodne izjave 4., ona se temelji na glavnim zaključcima iz izvješća radne skupine koju su, pod vodstvom Komisije i ESB-a, činili predstavnici ministarstava financija i nacionalnih središnjih banaka eurozone.

102. U svojoj odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku nacionalni sud izričito se pita o dosegu koji valja pripisati toj preporuci.

103. U tom pogledu valja istaknuti da iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da, bez obzira što na temelju članka 288. stavka 5. UFEU-a preporuke nisu namijenjene stvaranju obvezujućih učinaka i što stoga ne mogu stvarati prava na koja se pojedinci mogu pozivati pred nacionalnim sudom, one ipak nisu bez ikakvog pravnog učinka. Naime, nacionalni sudovi moraju uzeti u obzir preporuke radi rješavanja sporova koji se pred njima vode, osobito kada te preporuke pomažu u tumačenju nacionalnih odredbi usvojenih radi osiguravanja njihove primjene ili kada im je svrha nadopunjavanje obvezujućih odredbi prava Unije [57].

104. Sud je također priznao da, kada su dokument, kao što je to slučaj s Preporukom 2010/191/EU, izradile skupina nacionalnih stručnjaka i službe Komisije, on može pružiti korisne elemente za tumačenje relevantnih odredbi prava Unije i tako pridonijeti osiguravanju njihove ujednačene primjene [58].

[56] Sud se još nije morao izravno baviti tim pojmom iz prava Unije, nego ga je uzgredno naveo u predmetima koji su se odnosili na slobodno kretanje robe (presuda od 23. studenoga 1978., Thompson i dr. (7/78, EU:C:1978:209), u području poreza na dodanu vrijednost (presude od 14. srpnja 1998., First National Bank of Chicago (C-172/96, EU:C:1998:354, t. 25.), i od 22. listopada 2015., Hedqvist (C-264/14, EU:C:2015:718, t. 25. i 44. te sljedeće točke), te u području prijevoza u presudi od 15. studenoga 2018., Verbraucherzentrale Baden-Württemberg (C-330/17, EU:C:2018:916).

[57] Presude od 13. prosinca 1989., Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646, t. 7., 16. i 18.), od 21. siječnja 1993., Deutsche Shell (C-188/91, EU:C:1993:24, t. 18.), od 11. rujna 2003., Altair Chimica (C-207/01, EU:C:2003:451, t. 41.), presuda od 24. travnja 2008., Arcor (C-55/06, EU:C:2008:244, t. 94.)

[58] Presuda od 6. rujna 2012., Chemische Fabrik Kreussler (C-308/11, EU:C:2012:548, t. 25.)

105. Preporuka 2010/191/EU stoga je važan element za tumačenje sadržaja pojma zakonskog sredstva plaćanja novčanicama i kovanicama u eurima u pravu Unije, i to tim više što se temelji na izvješću koje je izradila radna skupina predstavnika država članica eurozone.

106. Iz zajedničke definicije zakonskog sredstva plaćanja novčanicama i kovanicama u eurima iz točke 1. prethodno spomenute preporuke proizlazi da, kada postoji obveza plaćanja, zakonsko sredstvo plaćanja novčanicama i kovanicama u eurima podrazumijeva tri elementa: prvo, obvezu prihvaćanja, drugo, prihvat po punoj nominalnoj vrijednosti i, treće, ovlast ukidanja obveze plaćanja.

107. Što se konkretno tiče obveze prihvaćanja, točkom 1. podtočkom (a) Preporuke 2010/191/EU pojašnjava se da, osim ako stranke nisu dogovorile druga sredstva plaćanja, primatelj obveze plaćanja nije ovlašten odbiti plaćanje novčanicama i kovanicama u eurima.

108. Stoga valja u skladu s definicijom zakonskog sredstva plaćanja koja proizlazi iz Preporuke 2010/191/EU smatrati da pojam zakonskog sredstva plaćanja novčanicama i kovanicama u pravu Unije uključuje opću načelnu vjerovnikovu obvezu prihvaćanja gotovine radi podmirenja novčane tražbine, ali da ta obveza nije apsolutna, nego se od nje može odstupiti na temelju ugovorne autonomije stranaka.

109. U tom pogledu, kao što to pravilno ističe Komisija, valja istaknuti da je u vezi s tom definicijom bila postignuta jednoglasnost unutar radne skupine koju su činili predstavnici različitih država članica[59], na temelju čega se može zaključiti da se pojam zakonskog sredstva plaćanja poput onog koji je prethodno opisan može smatrati zajedničkim konceptom pravnih poredaka država članica eurozone.

110. Međutim, autonomni pojam zakonskog sredstva plaćanja u pravu Unije treba, prema trenutačnom stanju prava, tumačiti i s obzirom na drugi element tumačenja, odnosno uvodnu izjavu 19. Uredbe br. 974/98.

111. Iz te uvodne izjave proizlazi da eventualna ograničenja plaćanja novčanicama ili kovanicama, koja su države članice uspostavile radi javnog interesa, nisu nespojive sa statusom zakonskog sredstva plaćanja euronovčanica i eurokovanica, pod uvjetom da su na raspolaganju i druga zakonita sredstva za namiru novčanih tražbina.

112. Prije analize utjecaja te uvodne izjave na pojam zakonskog sredstva plaćanja iz prava Unije, valja pojasniti vrijednosti koju valja pripisati uvodnoj izjavi normativnog akta Unije, što je pitanje o kojem se raspravljalo na raspravi.

113. Iz sudske prakse Suda u tom pogledu proizlazi da se preambulom akta Unije može precizirati sadržaj njegovih odredbi i da su uvodne izjave akta Unije važni elementi za tumačenje na temelju kojih se može pojasniti volja autora tog akta[60].

[59] Vidjeti str. 4. izvješća nacionalnih stručnjaka navedenog u bilješci 29. ovog mišljenja.

[60] Vidjeti presudu od 19. prosinca 2019., Puppinck i dr./Komisija (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, t. 75.), a u tom smislu i presudu od 10. siječnja 2006., IATA i ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, t. 76.). Vidjeti također presude od 11. lipnja 2015., Zh. i O. (C-554/13, EU:C:2015:377, t. 42. zadnju rečenicu), te od 22. rujna 2011., Budějovický Budvar (C-482/09, EU:C:2011:605, t. 40. i sljedeće točke).

114. Iz toga slijedi da, iako uvodna izjava sâma po sebi ne predstavlja pravno pravilo i stoga nema vlastitu pravnu snagu, njome se može razjasniti tumačenje pravila ili pravnog pojma predviđenog aktom u kojem se nalazi [61].

115. Iz te sudske prakse proizlazi da uvodna izjava 19. Uredbe br. 974/98, sadržana u zakonodavnom aktu kojim se uređuje zakonsko sredstvo plaćanja novčanicama i kovanicama u eurima, pruža u članku 10. drugoj rečenici odnosno članku 11. drugoj rečenici kvalificiranu smjernicu za tumačenje koju kao takvu treba uzeti u obzir radi utvrđivanja točnog dosega jedinstvenog pojma zakonskog sredstva plaćanja u pravu Unije. Taj se pojam upotrebljava kako u Uredbi br. 974/98 tako i u primarnom pravu u članku 128. stavku 1. trećoj rečenici UFEU-a, preuzetom u članku 16. prvom stavku trećoj rečenici Statuta ESSB-a i ESB-a [62].

116. Iz te uvodne izjave proizlazi da je zakonodavac Unije, iako nije precizno definirao pojam zakonskog sredstva plaćanja novčanicama i kovanicama, priznao postojanje određenog manevarskog prostora za ostvarivanje razloga od javnog interesa [63], koji nisu nužno ograničeni samo na javni poredak [64]. Stoga, ne samo da privatna autonomija, nego, *a fortiori*, i ostvarivanje razloga od javnog interesa može opravdati odstupanja od (neapsolutne) obveze da vjerovnici prihvate novčanice i kovanice u eurima sa statusom zakonskog sredstva plaćanja radi namirenja novčanih obveza.

117. Zaštita javnog interesa jest u okviru područja njihovih nadležnosti kako na Uniji tako i na državama članicama.

118. Što se tiče Unije, izvršavajući svoje vlastite ovlasti koje se ne odnose na monetarnu politiku i ostvarujući javni interes, ona je već donijela određene propise koji, iako zbog svojeg cilja i sadržaja [65] nemaju namjeru urediti zakonsko sredstvo plaćanja novčanicama i kovanicama u eurima, ipak imaju utjecaj na upotrebu gotovine kao sredstva plaćanja. U tom je pogledu Komisija navela Direktivu o sprečavanju pranja novca [66] i propise o kontrolama gotovine koja se unosi u Uniju ili iznosi iz nje [67].

[61] Vidjeti u tom smislu presudu od 4. ožujka 2020., Mowi/Komisija (C-10/18 P, EU:C:2020:149, t. 43. i 44. i navedena sudska praksa).

[62] U tom pogledu, kao što su to svi intervenijenti uostalom naveli na raspravi i kao što to proizlazi iz sudske prakse Suda navedene u točkama 113. i 114., uvodna izjava ne može imati prednost pred normativnom odredbom u pravom smislu riječi, a još manje onom primarnog prava. Međutim, ona se može upotrijebiti za tumačenje pojma sâmog akta koji je predviđen kako u primarnom tako i u sekundarnom pravu te ga stoga treba tumačiti na jedinstven i ujednačen način. U tom pogledu također valja istaknuti da se drugom rečenicom članka 10. Uredbe br. 974/98 doslovno preuzima, na način koji se može smatrati deklaratornim, odredba sadržana u članku 106. UEZ-a, koji je bio na snazi u trenutku donošenja navedene uredbe, a nakon toga je postao članak 128. UFEU-a.

[63] Ni iz jednog elementa, čak ni iz pripremnih akata Uredbe br. 974/98, ne proizlazi da uvodna izjava treba imati isključivo prijelazni doseg, kao što to tvrde tužitelji pred sudom koji je uputio zahtjev.

[64] U tom pogledu valja napomenuti da se, kao što je to Komisija pravilno istaknula na raspravi, uvodnom izjavom 19. upućuje na razloge od „javnog interesa" (na francuskom jeziku „intérêt public", na engleskom jeziku „public reason", na španjolskom jeziku „interés público", na portugalskom jeziku „interesse público"). S obzirom na to da se u njemačkoj verziji te uvodne izjave upućuje na razloge javnog poretka (Gründen der öffentlichen Ordnung), u njoj se upotrebljava preuzak pojam koji nije u skladu sa smislom tog izraza u većini jezičnih verzija predmetnog normativnog akta.

[65] U tom pogledu vidjeti, po analogiji, presude od 13. rujna 2005., Komisija/Vijeće (C-176/03, EU:C:2005:542, t. 41. do 53.), i od 6. svibnja 2014., Komisija/Parlament i Vijeće (C-43/12, EU:C:2014:298, t. 32. do 42.).

[66] Direktiva (EU) 2015/849 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2015. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma, o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive br. 2005/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i Direktive Komisije 2006/70/EZ (SL 2015., L 141, str. 73.). U skladu s člankom 11. stavkom 1. točkom (c) te direktive, države članice osiguravaju da obveznici primjenjuju mjere dubinske analize stranke, među ostalim, u slučaju osoba koje trguju robom, prilikom obavljanja povremenih gotovinskih transakcija u iznosu od 10 000 eura ili više, bez obzira obavlja li se transakcija u obliku jedne operacije ili više operacija koje se čine povezanima.

[67] Vidjeti Uredbu (EU) 2018/1672 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2018. o kontrolama gotovine koja se unosi u Uniju ili iznosi iz nje i o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1889/2005 (SL 2018., L 284, str. 6.).

119. U istom smislu smatram da, kao što se priznaje u navedenoj uvodnoj izjavi 19., prilikom izvršavanja vlastitih nadležnosti države članice mogu zbog razloga javnog interesa donijeti mjere koje zbog svojeg cilja i sadržaja ne predstavljaju pravno uređenje statusa eura kao zakonskog sredstva plaćanja, ali se njima ipak može urediti namirenje privatnih ili javnih obveza ograničavajući, pod određenim uvjetima i u određenim granicama, upotrebu gotovine za plaćanje tih obveza. U pogledu takvih propisa treba, u granicama koje će se navesti u sljedećem odjeljku, smatrati da su u skladu s jedinstvenim pojmom zakonskog sredstva plaćanja novčanicama i kovanicama u eurima iz prava Unije [68]. Ta usklađenost proizlazi, prema trenutačnom stanju prava Unije, iz samog pojma zakonskog sredstva plaćanja.

120. Takvo tumačenje pojma zakonskog sredstva plaćanja koje proizlazi iz elemenata tumačenja koji postoje prema trenutačnom stanju prava Unije, nije protivno sistematizaciji nadležnosti Unije iznesenoj u odjeljku B ovog mišljenja i nije u suprotnosti s pojmom isključive nadležnosti Unije koji je ondje opisan.

121. Naime, iz tog tumačenja ni na koji način ne proizlazi da države članice imaju normativnu nadležnost za uređenje zakonskog sredstva plaćanja novčanicama ili kovanicama u eurima, pojma koji ulazi u područje monetarne politike u širem smislu i koji je, stoga, u isključivoj nadležnosti Unije.

122. Točnije, uvodna izjava 19. Uredbe br. 974/98 nipošto ne predstavlja posebno ovlaštenje u smislu članka 2. stavka 1. UFEU-a, kako je navedeno u točkama 42. i 43. ovog mišljenja. Ostaje činjenice da s formalnog gledišta itekako sumnjam da se takvo ovlaštenje može nalaziti u uvodnoj izjavi zakonodavnog akta, a ne u određenoj njegovoj normativnoj odredbi. U svakom slučaju, iz te uvodne izjave ipak ni na koji način ne proizlazi da su države članice ovlaštene donijeti odredbe kojim se uređuje zakonsko sredstvo plaćanja. Nacionalni propis koji zbog svojeg cilja i sadržaja predstavlja pravno uređenje zakonskog sredstva plaćanja zadirao bi u isključivu nadležnost Unije.

123. U toj se uvodnoj izjavi samo uzima u obzir činjenica da propisi koje su države članice donijele pri izvršavanju svojih suverenih nadležnosti, primjerice u području građanskog prava u pogledu ispunjenja obveza, organizacije svoje javne uprave ili u području poreza ili suzbijanja kriminala, a koje nisu dodijeljene Uniji, mogu biti povezani s pojmom zakonskog sredstva plaćanja novčanicama ili kovanicama i preklapati se s tim pojmom. Njome se, kao kvalificiranom smjernicom za tumačenje pojma zakonskog sredstva plaćanja, priznaje da, iako države članice ne mogu određivati pojam zakonskog sredstva plaćanja, propisi koje donose prilikom izvršavanja svojih nadležnosti te pod uvjetima i ograničenjima koja će se detaljno razmotriti u sljedećem odjeljku, a kojima se ograničava upotreba gotovine kao sredstva plaćanja, nisu nespojivi s pojmom zakonskog sredstva plaćanja novčanicama u eurima.

124. Zaključno, iz prethodno navedenog proizlazi da pojam zakonskog sredstva plaćanja novčanicama i kovanicama treba prema sadašnjem stanju prava Unije tumačiti na način da sadržava načelnu obvezu vjerovnika obveze plaćanja da prihvati novčanice i kovanice, osim ako ugovorne stranke, izvršavajući privatnu autonomiju, nisu ugovorile druga sredstva plaćanja ili ako se propisima koje su u okviru svojih ovlasti donijele Unija ili država članica, a kojima se zbog njihova cilja i sadržaja ne uređuje zakonsko sredstvo plaćanje, propisuju ograničenja u pogledu plaćanja novčanicama zbog javnog interesa.

[68] Popis propisa te vrste koji su na snazi u različitim državama članicama (usto ažuriran 2016.) nalazi se u dokumentu Bundestaga (Savezni parlament, Njemačka) koji se odnosi na raspravu o ograničenjima plaćanja u gotovini (Diskussion über die Begrenzung von Bargeldzahlungen; WD 4 – 3000 – 043/16, str. 8. i 9.).

125. Pojam zakonskog sredstva plaćanja dakle podrazumijeva da novčanice i kovanice u eurima predstavljaju redovna sredstva plaćanja [69]: one se moraju prihvatiti, osim ako je to u suprotnosti s autonomijom stranaka ili propisima kojima se njihova uporaba ograničava kao sredstvo plaćanja zbog razloga od javnog interesa.

4. Uvjeti i granice ograničenja upotrebe gotovine

126. Još valja razmotriti pitanje pod kojim uvjetima i u okviru kojih granica Unija i države članice mogu u izvršavanju svojih nadležnosti donositi propise kojima se predviđaju ograničenja upotrebe gotovine kao sredstva plaćanja.

127. Kao prvo, iz točaka 93. do 95. ovog mišljenja proizlazi da treba smatrati da nisu u skladu s člankom 128. stavkom 1. trećom rečenicom UFEU-a, propisi koji bi *de iure* ili *de facto* doveli do potpunog ukidanja novčanica u eurima ili gubitka smisla dodjeljivanja novčanicama u eurima statusa zakonskog sredstva plaćanja.

128. Kao drugo, kao što se to izričito priznaje tekstom uvodne izjave 19. Uredbe br. 974/98, kako bi bili u skladu s pojmom zakonskog sredstva plaćanja novčanicama i kovanicama u pravu Unije, propisi kojima se ograničava upotreba gotovine kao sredstva plaćanja moraju se, s jedne strane, donijeti zbog razloga od javnog interesa, kao što je to već pojašnjeno, a koji nisu nužno povezani s javnim poretkom [70], a, s druge strane, mogu se donijeti isključivo pod uvjetom da postoje druga zakonska sredstva podmirenja novčanih tražbina.

129. Kao treće, smatram da se propisima donesenima pri izvršavanju nadležnosti koje nisu vezane za monetarno pravo, a kojima se radi ostvarivanja razloga javnog interesa ograničava upotreba gotovine kao sredstva plaćanja, mora predvidjeti ograničenje proporcionalno cilju koji se želi postići.

130. U tom pogledu valja podsjetiti da je prema ustaljenoj sudskoj praksi načelo proporcionalnosti dio općih načela prava Unije. Njime se zahtijeva da su mjere primjerene za ostvarivanje legitimnih ciljeva koji se zakonodavstvom o kojem je riječ žele postići i da se njima ne prekoračuju granice onoga što je nužno za postizanje tih ciljeva [71]. Ako postoji izbor između više prikladnih mjera, treba zbog toga odabrati onu koja je najmanje ograničavajuća.

131. Načelo proporcionalnosti, kao načelo kojim se ograničavaju tijela pri izvršavanju svojih ovlasti zahtijevajući postizanje ravnoteže između donesenih mjera i cilja koji se želi postići, utječe kako na sadržaj i oblik djelovanja Unije pri izvršavanju njezinih nadležnosti, kao što to izričito proizlazi iz članka 5. stavka 4. UEU-a, tako i na djelovanje država članica kada je takvo djelovanje, koje se provodi u okviru izvršavanja njihovih nadležnosti, povezano ili se preklapa s pravnim situacijama uređenima pravom Unije [72].

[69] Kao što je to njemačka vlada pravilno istaknula na raspravi, a tu funkciju gotovine okarakterizirala kao „Auffangfunktion".

[70] Vidjeti bilješku 64. ovog mišljenja.

[71] Vidjeti, *ex multis*, presude od 8. travnja 2014., Digital Rights Ireland (C-293/12 i C-594/12, EU:C:2014:238, t. 46.), od 16. lipnja 2015., Gauweiler i dr. (C-62/14, EU:C:2015:400, t. 67. i navedenu sudsku praksu), te od 11. prosinca 2018., Weiss i dr. (C-493/17, EU:C:2018:1000, t. 72.).

[72] Kao što to proizlazi iz sudske prakse Suda koji nadzire mjere koje je usvojila država članica pri izvršavanju svojih nadležnosti ograničavajući jednu od temeljnih sloboda zajamčenih Ugovorima radi ostvarivanja općeg interesa. Vidjeti, primjerice, *ex multis*, presude od 18. lipnja 2020., Komisija/Mađarska (Transparentnost udruga) (C-78/18, EU:C:2020:476, t. 76.), i od 22. studenoga 2018., Huijbrechts (C-679/17, EU:C:2018:940, t. 30. i 36.). O primjeni načela proporcionalnosti u pogledu državnog djelovanja vidjeti također mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu Di Maura (C-246/16, EU:C:2017:440, t. 48. i tamo navedena upućivanja).

132. Ograničenje upotrebe gotovine kao sredstva plaćanja stoga mora biti prikladno za postizanje cilja od javnog interesa koji se želi postići zakonodavstvom i njim se ne smije prekoračiti ono što je nužno za postizanje tog cilja.

133. U tom pogledu također valja istaknuti da, kao što to proizlazi iz pojma zakonskog sredstva plaćanja opisanog u prethodnom odjeljku, Unija ne predviđa apsolutno pravo na plaćanje u gotovini u svim slučajevima. Čak i pod pretpostavkom da iz prava Unije proizlazi subjektivno pravo na upotrebu gotovine za plaćanja radi podmirenja dužnikovih dugova, što je tvrdnja koju je uostalom osporavala osobito Savezna Republika Njemačka, ipak bi se, kao što je to istaknula Komisija na raspravi, još uvijek radilo o subjektivnom pravu koje zasigurno nije dio kataloga temeljnih prava zajamčenih primarnim pravom Unije.

134. Vrijednost zakonskog sredstva plaćanja koja se pripisuje gotovini može biti povezana s ostvarivanjem određenih temeljnih prava, ali je prema mojem mišljenju ta povezanost isključivo neizravna. Naime, iako nema sumnje da se gotovina može upotrebljavati pri korištenju određenih temeljnih prava povezanih s upotrebom valute, njezina upotreba ipak nije u pravilu nužna za uživanje tih temeljnih prava, koje se može ostvariti upotrebom drugih oblika valute ili drugih sredstava plaćanja različitih od gotovine [73].

135. Međutim, povezanost gotovine s ostvarivanjem temeljnih prava nasuprot tomu postaje izravna u slučajevima u kojima upotreba gotovine predstavlja element društvene uključenosti. Naime, upotreba valute koja nije fizički izražena u gotovini pretpostavlja, prema trenutačnom stanju, postojanje računa otvorenog kod kreditne ili financijske institucije slične prirode koji omogućuje izvršavanje platnih transakcija.

136. Iako je Direktivom 2014/92 [74] priznato da svaka osoba koja zakonito boravi u Europskoj uniji ima pravo otvoriti osnovni račun za plaćanje u svim državama Unije, koji mora uključivati uslugu izvršenja platnih transakcija kao što su transferi i izravna terećenja unutar Europske unije, te iako je izričit cilj te direktive potaknuti sudjelovanje ugroženih potrošača koji nemaju bankovni račun

[73] Tako se, na primjer, funkcija pridržaja vrijednosti, koja se općenito povezuje s pravom vlasništva, zajamčenim u pravu Unije člankom 17. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, većinom ispunjava valutom izraženom u nefizičkom obliku (vidjeti podatke navedene u bilješci 40. ovog mišljenja) i nije nužno povezana s valutom u obliku gotovine. Smatram da isto vrijedi u pogledu ostvarivanja egzistencijalnih temeljnih prava kao što su sloboda obavljanja zanimanja ili općenito sloboda djelovanja. U tom je pogledu točno da je valuta izražena u fizičkom obliku u gotovini, a ne knjižna ili elektronička valuta, trenutačno jedini oblik valute središnje banke u Uniji i stoga ne podliježe riziku od stečaja institucije koja upravlja računom. Međutim, taj rizik, koji se osobito zbog strogih regulatornih propisa primjenjivih na te institucije može smatrati marginalnim *in concreto*, ne ograničava mogućnost korištenja drugih oblika valute ili drugih sredstava plaćanja za uživanje tih temeljnih prava, kao što to uostalom pokazuje vrlo napredna i sve veća uporaba oblika valuta različitih od gotovine pri uživanju temeljnih prava. Osim toga, upotreba gotovine, bilo kao pridržaj vrijednosti bilo kao sredstvo plaćanja, i sama podliježe rizicima (kao što su rizici od krađe ili pljačke) prije svega u slučaju plaćanja u velikim iznosima. Što se tiče poštovanja privatnog života, iako u određenim slučajevima uporaba gotovine može zbog svoje anonimnosti jamčiti višu razinu zaštite od uporabe drugih sredstava plaćanja, ne čini se da se to pravo primjenjuje u situaciji kao što je ona o kojoj se raspravlja pred sudom koji je uputio zahtjev, u kojoj je tijelo javne vlasti kojem se mora platiti radio-televizijska pristojba već upoznato s podacima koji se odnose na obveznike pristojbe.

[74] Direktiva 2014/92/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014. o usporedivosti troškova koji se odnose na račune za plaćanje, promjenu računa za plaćanje i pristup računu za plaćanje s osnovnim uslugama (SL 2014., L 257, str. 214.). Vidjeti osobito članak 2. stavak 2. i članak 16. te uvodne izjave 9., 46. i 48. te direktive.

na tržištu maloprodajnih bankarskih usluga[75], novi podaci pokazuju da broj osoba koje još uvijek nemaju pristup osnovnim financijskim uslugama u Europskoj uniji i eurozoni nije beznačajan premda je u manjini[76].

137. Za te ranjive osobe gotovina je zapravo jedini dostupni oblik valute i stoga jedino sredstvo za ostvarivanje njihovih temeljnih prava povezanih s upotrebom valute.

138. Mjerama ograničavanja upotrebe gotovine kao sredstva plaćanja stoga se mora voditi računa o društvenoj uključenosti koja se njome ostvaruje u pogledu tih ranjivih osoba i mora se jamčiti stvarno postojanje drugih zakonskih sredstava za namirenje novčanih tražbina, koje je navedeno u uvodnoj izjavi 19. Uredbe br. 974/98. Ta funkcija društvene uključenosti mora, osim toga, biti prisutna u analizi proporcionalnosti tih mjera. Konkretnije, smatram da postoji obveza donošenja mjera kojima se omogućuje da ranjive osobe koje nemaju pristup osnovnim financijskim uslugama mogu ispuniti svoje obveze, osobito ako su javne, bez dodatnih troškova.

139. U tom je smislu na ESB-u da preventivno, u okviru svoje ovlasti savjetovanja predviđene člankom 127. stavkom 4. i člankom 282. stavkom 5. UFEU-a, kao i u pogledu nacrta nacionalnih zakonodavnih odredbi na temelju Odluke Vijeća 98/415/EZ[77], analizira usklađenost mjera donesenih pri izvršavanju nadležnosti različitih od nadležnosti Unije u području monetarnog prava kojima se ograničava upotreba gotovine kao sredstva plaćanja, sa zahtjevima koji proizlaze iz pojma zakonskog sredstva plaćanja u pravu Unije, kako je opisan u prethodnom odjeljku, kao i poštovanje uvjeta i ograničenja navedenih u ovom odjeljku. Zatim je eventualno na Komisiji, čuvaru Ugovorâ, u okviru postupaka zbog povrede obveze, te na nacionalnim sudovima i Sudu da osiguraju poštovanje tih zahtjeva, uvjeta i ograničenja.

E. Prethodna pitanja

140. Na svako od prethodnih pitanja suda koji je uputio zahtjev odgovorit ću s obzirom na pravni okvir izložen u prethodnim odjeljcima i na razmatranja koja su ondje iznesena.

1. Prvo prethodno pitanje

141. Svojim prvim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita protivi li se isključivoj nadležnosti koju Unija na temelju članka 2. stavka 1. u vezi s člankom 3. stavkom 1. točkom (c) UFEU-a ima u području monetarne politike kad je riječ o državama članicama čija je valuta euro, donošenje pravnog akta od strane jedne od tih država članica kojim se predviđa obveza javnih ustanova države članice da prihvate novčanice u eurima prilikom ispunjavanja novčanih obveza koje nalažu javna tijela.

[75] Vidjeti osobito uvodnu izjavu 46. kao i članak 18. stavak 4. i članak 20. stavak 1. Direktive 2014/92.

[76] Tako iz studije ESB-a iz 2017. proizlazi da u eurozoni 3,64 % kućanstava nije imalo pristup bankarskim/financijskim uslugama (u Njemačkoj 0,96 %; vidjeti M. Ampudia, M. Ehrmann, *Financial inclusion: what's it worth*?, Working Paper Series ESB-a, N. 1990, ,January 2017, vidjeti osobito table 1; dokument se može preuzeti na adresi https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1990.en.pdf). Iz drugog izvora proizlazi da 2016. godine u Europskoj uniji približno 36,5 milijuna osoba (uključujući oko 850 tisuća u Njemačkoj) nije imalo pristup financijskim uslugama (*unbanked persons*); vidjeti https://www.wsbi-esbg.org/press/latest-news/Pages/Close-to-40-million-EU-citizens-outside-banking-mainstream.aspx.

[77] Općenito u pogledu obveze savjetovanja s ESB-om vidjeti točku 131. i sljedeće točke mišljenja nezavisnog odvjetnika Jacobsa u predmetu Komisija/ESB (C-11/00, EU:C:2002:556).

142. Kao što je to istaknuto u točkama 23. do 25. ovog mišljenja, iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da je sud koji je uputio zahtjev postavio prvo prethodno pitanje u pogledu odredbe članka 14. stavka 1. druge rečenice BBankG-a. Taj se sud pita može li se smatrati da ta odredba nacionalnog prava, s obzirom na to da se njome uređuju pravne posljedice zakonskog sredstva plaćanja novčanicama u eurima, nije u skladu s dodjeljivanjem isključive nadležnosti Uniji u pogledu monetarne politike kako je predviđena člankom 3. stavkom 1. točkom (c) UFEU-a.

143. Iz točaka 57. do 70. ovog mišljenja proizlazi u tom pogledu da isključiva nadležnost dodijeljena Uniji u pogledu monetarne politike na temelju članka 3. stavka 1. točke (c) UFEU-a uključuje, u okviru ovlasti nužnih za stvaranje i funkcioniranje jedinstvene valute, normativnu dimenziju te jedinstvene valute, koja obuhvaća određivanje i uređenje statusa te valute kao zakonskog sredstva plaćanja. Iz toga slijedi da, kao što je istaknuto u točkama 90. i 122. ovog mišljenja, u skladu s načelima podjele nadležnosti između Unije i država članica iznesenima u točkama 38. do 44. ovog mišljenja, države članice eurozone nemaju nikakvu nadležnost u tom pogledu i stoga ne mogu donositi propise koji zbog svojeg cilja i sadržaja predstavljaju pravno uređenje eura, a osobito novčanica u eurima, kao zakonskog sredstva plaćanja.

144. Konkretno je na sudu koji je uputio zahtjev, koji je jedini nadležan za određivanje točnog dosega nacionalnog propisa, da utvrdi je li članak 14. stavak 1. druga rečenica BBankG-a propis kojim se zbog njegova cilja i sadržaja uređuje zakonsko sredstvo plaćanja novčanicama u eurima.

145. Međutim, u tom pogledu smatram da su sljedeća razmatranja relevantna.

146. Valja podsjetiti da se člankom 14. stavkom 1. drugom rečenicom BBankG-a određuje da su novčanice nominirane u eurima jedino neograničeno zakonsko sredstvo plaćanja.

147. Stoga valja utvrditi da se tekst te odredbe ne ograničava na doslovno preuzimanje teksta članka 128. stavka 1. treće rečenice UFEU-a, nego se on od njega udaljuje.

148. Kvalifikacija zakonskog sredstva plaćanja kao „neograničenog” prije svega ne proizlazi ni na koji način iz odredbe prava Unije.

149. Osim toga, dok se odredbom prava Unije propisuje da su novčanice u eurima jedine *novčanice* sa statusom zakonskog sredstva plaćanja ([Euro]Banknoten sind die einzige Banknoten, die in der Union als gesetzliches Zahnlungsmittel gelten), nacionalna odredba izražava koncept da su novčanice u eurima jedini instrument, jedino sredstvo plaćanja[78] sa statusom neograničenog zakonskog sredstva plaćanja ([Euro]Banknoten sind das einzige unbeschränkte gesetzliche Zahlungsmittel). Ta različitost u tekstu odredbi upućuje na razliku između njihovih ciljeva. Dok se, kao što je to istaknuto u točki 92. i sljedećim točkama ovog mišljenja, odredbom Unije u osnovi nastoje ostvariti ciljevi jamstva, čiji je glavni cilj osigurati monopol ESB-a i nacionalnih središnjih banaka u izdavanju novčanica sa statusom zakonskog sredstva plaćanja, čini se da je specifični cilj nacionalne odredbe, naprotiv, zajamčiti neograničenost zakonskog sredstva plaćanja novčanicama u eurima.

[78] O terminološkim razlikama u talijanskom (i u francuskom) i njemačkom jeziku vidjeti bilješku 6. ovog mišljenja.

150. Čini se da to uostalom izričito proizlazi iz pripremnih akata koji se odnose na predmetnu nacionalnu odredbu, iz kojih je razvidno da je cilj zadržavanja upućivanja na „neograničenost" zakonskog sredstva plaćanja novčanicama u eurima bio upravo dopuniti doseg zakonodavstva Unije [79].

151. Poseban institucionalni kontekst ESSB-a u kojem se nalazi ta odredba predstavlja u pravu Unije originalnu pravnu konstrukciju koja povezuje i navodi na usku suradnju nacionalne institucije, odnosno nacionalne središnje banke, i instituciju Unije, odnosno ESB, u kojoj prevladava drugačija vrsta povezanosti i manje izražena razlika između pravnog poretka Unije i nacionalnih pravnih poredaka [80]. Komisija i ESB tvrde da bi se tim kontekstom možda moglo opravdati to da su, kako bi se osigurala pravna sigurnost, odredbe prava Unije točno preuzete u odredbe nacionalnog prava. Oni priznaju da je to iznimka u odnosu na načelo iz sudske prakse prema kojem je preuzimanje pravnog pravila Unije koje se izravno primjenjuje u pravnom poretku država članica u nacionalno pravo protivno Ugovorima jer može stvoriti dvojbe kako u pogledu pravne prirode primjenjivih pravila tako i trenutka njihova stupanja na snagu [81]. Jasno je da to točno preuzimanje ipak ne bi trebalo izazvati sumnje ili dvojbe u pogledu normativnog izvora odredbi [82].

152. Međutim, čak i pod pretpostavkom da je u posebnom kontekstu ESSB-a to dopušteno, čini se s obzirom na tekst predmetne nacionalne odredbe i elemente navedene u točkama 147. do 150. ovog mišljenja, što je podložno konačnoj analizi koju će provesti sud koji je uputio zahtjev, da ta odredba ne predstavlja samo točno preuzimanje odredbi prava Unije, nego ima vlastito značenje i cilj kojim se nastoji dopuniti pojam zakonskog sredstva plaćanja novčanicama iz prava Unije [83].

153. Ako bi sud koji je uputio zahtjev utvrdio da je to slučaj, tada bi trebalo smatrati da je članak 14. stavak 1. druga rečenica BBankG-a odredba koja zbog svojeg cilja i sadržaja predstavlja pravno uređenje zakonskog sredstva plaćanja novčanicama u eurima i koja stoga što zadire u isključivu nadležnost Unije u pogledu monetarne politike mora biti izostavljena iz primjene.

154. S obzirom na navedeno, još smatram potrebnim primijetiti da se slažem s stajalištem Komisije prema kojem se isključivoj nadležnosti Unije u pogledu monetarne politike ne protivi to da država članica može pri izvršavanju svoje posebne nadležnosti za uređenje funkcioniranja svoje javne uprave, propisom koji zbog svojeg cilja i sadržaja ne predstavlja pravno uređenje zakonskog sredstva plaćanja novčanicama u eurima, nego pravno uređenje organizacije javne uprave, propisati obvezu te uprave da mora prihvatiti plaćanja gotovinom koju izvrše pravni subjekti.

[79] Tako iz objašnjenja koja se odnose na Prijedlog zakona o izmjeni zakonskih odredbi u području monetarne politike nakon uvođenja gotovine u eurima (Entwurf eines Gesetzes über die Änderung währungsrechtlicher Vorschriften infolge der Einführung des Euro-Bargeldes) (Drittes Euro-Einführungsgesetz – Drittes EuroEG); Deutscher Bundestag, Drucksache 14/673)) proizlazi da je pozivanje na „neograničenost" zakonskog sredstva plaćanja zadržano zbog jasnoće prava jer nedostaje izričiti propis u pravu Zajednice (vidjeti str. 15. u „Zu Artikel 3", treći odlomak).

[80] Presuda od 26. veljače 2019., Rimšēvičs i ESB/Latvija (C-202/18 i C-238/18, EU:C:2019:139, t. 69.)

[81] Vidjeti u tom pogledu presude od 7. veljače 1973., Komisija/Italija (39/72, EU:C:1973:13, t. 16. i 17.), i od 10. listopada 1973., Variola (34/73, EU:C:1973:101, t. 9. do 11.).

[82] Iz informacija koje je dostavila Komisija proizlazi da su institucije u prošlosti prihvatile, u posebnom kontekstu ESSB-a, da se određene odredbe prava Unije preuzimaju u statutima nacionalnih središnjih banaka. Vidjeti u tom pogledu Izvješće ESB-a o konvergenciji iz svibnja 2018., str. 19. (https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/ecb.cr201805.it.pdf).

[83] U tom pogledu valja također primijetiti da je, kao što to ističe Komisija, u okviru svoje preliminarne savjetodavne ovlasti navedene u točki 139. ovog mišljenja, ESB u više navrata analizirao BBankG, ali pritom nije nikada zauzeo stajalište o zakonskom sredstvu plaćanja (vidjeti mišljenja CON/99/10 od 3. rujna 1999. i CON/2011/92 od 11. studenoga 2011. te ranije mišljenje Europskog monetarnog instituta CON/97/10 od 30. svibnja 1997.).

155. S obzirom na prethodno navedeno, smatram da na prvo prethodno pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev valja odgovoriti da članak 3. stavak 1. točku (c) UFEU-a u vezi s člankom 2. stavcima 1. i 6. te člankom 128. stavkom 1. UFEU-a treba tumačiti na način da isključiva nadležnost dodijeljena Uniji u pogledu monetarne politike uključuje, u okviru ovlasti nužnih za stvaranje i funkcioniranje jedinstvene valute, normativnu dimenziju te jedinstvene valute, koja obuhvaća određivanje i uređenje statusa te valute, a osobito novčanica i kovanica u eurima, kao zakonskog sredstva plaćanja. Iz toga slijedi da odredba nacionalnog prava koju je donijela država članica čija je valuta euro, a kojom se zbog njezina cilja i sadržaja uređuje zakonsko sredstvo plaćanja novčanicama u eurima, nije u skladu s pravom Unije i stoga je ne treba primijeniti. Isključivoj nadležnosti Unije u pogledu monetarne politike ne protivi se to da država članica može pri izvršavanju svoje posebne nadležnosti za uređenje funkcioniranja svoje javne uprave, donijeti nacionalnu pravnu odredbu koja zbog svojeg cilja i sadržaja ne predstavlja pravno uređenje zakonskog sredstva plaćanja novčanicama u eurima, nego pravno uređenje organizacije javne uprave, kojim se predviđa obveza te uprave da mora prihvatiti plaćanja gotovinom koja izvrše pravni subjekti.

2. Drugo prethodno pitanje

156. Svojim drugim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita podrazumijeva li utvrđenje statusa novčanica nominiranih u eurima kao zakonskog sredstva plaćanja iz članka 128. stavka 1. treće rečenice UFEU-a, članka 16. prvog stavka treće rečenice Statuta ESSB-a i ESB-a te članka 10. druge rečenice Uredbe br. 974/98, zabranu javnim ustanovama države članice da odbiju ispunjenje novčane obveze koju nalažu javna tijela takvim novčanicama ili pravo Unije ostavlja prostora za odredbe kojima se isključuje mogućnost plaćanja novčanicama u eurima za određene novčane obveze koje nalažu javna tijela.

157. Kao što je to istaknuto u točkama 26. i 27. ovog mišljenja, iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da je sud koji je uputio zahtjev postavio drugo prethodno pitanje u pogledu odredbe iz članka 10. stavka 2. Uredbe Hessischer Rundfunka o postupcima plaćanja. Taj se sud naime pita je li ta odredba, kojom se predviđa da se radio-televizijska pristojba koja se duguje Hessischer Rundfunku može platiti samo automatskim terećenjem odnosno redovnim ili trajnim nalogom i kojom se stoga isključuje plaćanje te pristojbe u gotovini, u skladu s pojmom zakonskog sredstva plaćanja novčanicama u eurima, koji proizlazi iz prava Unije.

158. U tom pogledu ističem da iz točaka 99. do 125. ovog mišljenja proizlazi da prema trenutačnom stanju prava Unije pojam zakonskog sredstva plaćanja novčanicama u eurima – pojam monetarnog prava iz prava Unije čije je definiranje u isključivoj nadležnosti Unije u vezi s monetarnom politikom – treba tumačiti na način da podrazumijeva načelnu obvezu vjerovnika obveze plaćanja da prihvati novčanice u eurima, osim ako su ugovorne stranke, izvršavajući privatnu autonomiju, ugovorile druga sredstva plaćanja ili ako se propisima koje su u okviru svoje nadležnosti donijele Unija ili država članica, a kojima se zbog njihova cilja i sadržaja ne uređuje zakonsko sredstvo plaćanja, propisuju ograničenja u pogledu plaćanja novčanicama u eurima zbog javnog interesa.

159. Osim toga, iz točaka 127. do 138. ovog mišljenja proizlazi da, kako bi bila u skladu sa zakonskim sredstvom plaćanja novčanicama u eurima, ta ograničenja ne mogu *de iure* ili *de facto* dovesti do potpunog ukidanja novčanica u eurima, moraju se odrediti zbog javnog interesa i mogu se donijeti isključivo pod uvjetom da postoje druga zakonska sredstva za namirenje novčanih

tražbina. Osim toga, ona moraju biti proporcionalna i, dakle, prikladna za postizanje cilja od javnog interesa koji se želi postići zakonodavstvom i njima se ne smije prekoračiti ono što je nužno za postizanje tog cilja.

160. Na sudu koji je uputio zahtjev, koji raspolaže svim pravnim i činjeničnim elementima potrebnima za provođenje analize u tom pogledu, jest da na temelju eventualnih smjernica koje mu pruži Sud utvrdi usklađenost nacionalne odredbe kojom se predviđaju ograničenja plaćanja novčanicama s pravom Unije i zakonskim sredstvom plaćanja novčanicama u eurima.

161. Smatram da su, s obzirom na odredbu članka 10. stavka 2. Uredbe Hessischer Rundfunka o postupcima plaćanja, relevantna sljedeća razmatranja.

162. Kao prvo, ni iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje ni iz bilo kojeg drugog elementa u spisu ne proizlazi da je cilj te odredbe urediti zakonsko sredstvo plaćanja novčanicama u eurima i da stoga ona zadire u isključivu nadležnost Unije u pogledu monetarne politike. Čini se da je ta odredba, u mjeri u kojoj se odnosi na načine plaćanja radio-televizijske pristojbe, porezne ili „parafiskalne" prirode.

163. Kao drugo, iako se njome predviđa apsolutna nemogućnost gotovinskog plaćanja radio-televizijske pristojbe dotičnom regionalnom tijelu za radiodifuziju, ta odredba očito ne dovodi do ukidanja novčanica u eurima kao gotovine i njome se izričito predviđaju druga zakonska sredstva za namirenje predmetne novčane obveze.

164. Kao treće, cilj koji se želi postići mjerom ograničavanja plaćanja novčanicama iz članka 10. stavka 2. Uredbe Hessischer Rundfunka o postupcima plaćanja, nije izričito spomenut u odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku. U odluci kojom se upućuje zahtjev navodi se isključivo naplaćivanje radio-televizijske pristojbe u okviru „kolektivnih postupaka" odabirom načina plaćanja utemeljenih na zahtjevu učinkovitosti javne uprave, na koji se također pozvala njemačka vlada na raspravi. Razlozi povezani s učinkovitošću naplate poreznih dugova i borbe protiv kriminaliteta također su navedeni u nacionalnom spisu i u očitovanjima stranaka koje su sudjelovale u postupku pred Sudom.

165. U tom pogledu smatram da se svi ti ciljevi mogu kvalificirati kao razlozi od javnog interesa koji mogu opravdati ograničenja upotrebe gotovine.

166. Kao četvrto, što se tiče proporcionalnosti mjere, ističem da se njome predviđa isključenje plaćanja radio-televizijske pristojbe novčanicama u eurima, koje se čini apsolutno i bez iznimke. U tom smislu, iz spisa ne proizlazi da se u obzir uzima funkcija gotovine u pogledu socijalne uključenosti ranjivih osoba navedenih u točkama 136. do 138. ovog mišljenja [84].

167. S obzirom na sve prethodno navedeno, smatram da na drugo prethodno pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev valja odgovoriti na način da pojam zakonskog sredstva plaćanja novčanicama u eurima iz članka 128. stavka 1. treće rečenice UFEU-a, članka 16. prvog stavka treće rečenice Protokola br. 4 o Statutu Europskog sustava središnjih banaka i Europske središnje banke te članka 10. druge rečenice Uredbe Vijeća (EZ) br. 974/98 od 3. svibnja 1998. o uvođenju eura, treba tumačiti na način da on sadržava načelnu obvezu vjerovnika obveze plaćanja da prihvati novčanice u eurima, osim ako su ugovorne stranke, izvršavajući privatnu

[84] U tom pogledu također valja istaknuti da se čini da tužitelji iz glavnih postupaka nisu obuhvaćeni tom kategorijom osoba, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri. Iz spisa ni na koji način ne proizlazi da nikad nisu tvrdili da nisu mogli platiti radio-televizijsku pristojbu zbog toga što nisu imali pristup osnovnim financijskim uslugama.

autonomiju, ugovorile druga sredstva plaćanja ili ako se propisima koje su donijele Unija ili država članica pri izvršavanju njihovih nadležnosti, a kojima se zbog njihova cilja i sadržaja ne uređuje zakonsko sredstvo plaćanja, propisuju ograničenja plaćanja novčanicama u eurima. Ta su ograničenja u skladu s pojmom zakonskog sredstva plaćanja novčanicama u eurima isključivo pod uvjetom da ne dovode *de iure* ili *de facto* do potpunog ukidanja novčanica u eurima, da se određuju zbog javnog interesa i da postoje druga zakonska sredstva za namirenje novčanih tražbina. Osim toga, ona moraju biti prikladna za ostvarenje cilja od javnog interesa koji se želi postići i njima se ne smije prekoračiti ono što je nužno za postizanje tog cilja.

3. Treće prethodno pitanje

168. Svojim trećim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita, u slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje i niječnog odgovora na drugo pitanje, može li se pravni akt države članice čija je valuta euro, donesen u području monetarne politike koja je u isključivoj nadležnosti Unije, primijeniti ako Unija nije, i sve dok nije, izvršila svoju nadležnost.

169. Smatram da s obzirom na odgovore na prvo i drugo prethodno pitanje nije potrebno odgovoriti na to prethodno pitanje.

170. U svakom slučaju, iz točaka 38. do 44. ovog mišljenja proizlazi da u području isključive nadležnosti Unije, neovisno o tome je li Unija izvršila svoju nadležnost u tom području, države članice nemaju nikakvu ovlast i da je stoga svaka normativna aktivnost država članica u tom području *a priori* u suprotnosti s Ugovorima.

IV. Zaključak

171. S obzirom na sva prethodna razmatranja predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputio Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Njemačka) odgovori kako slijedi:

1. Članak 3. stavak 1. točku (c) UFEU-a u vezi s člankom 2. stavcima 1. i 6. te člankom 128. stavkom 1. UFEU-a treba tumačiti na način da isključiva nadležnost dodijeljena Uniji u pogledu monetarne politike uključuje, u okviru ovlasti nužnih za stvaranje i funkcioniranje jedinstvene valute, normativnu dimenziju te jedinstvene valute, koja obuhvaća određivanje i uređenje statusa te valute, a osobito novčanica i kovanica u eurima, kao zakonskog sredstva plaćanja. Iz toga slijedi da odredba nacionalnog prava koju je donijela država članica čija je valuta euro, a kojom se zbog njezina cilja i sadržaja uređuje zakonsko sredstvo plaćanja novčanicama u eurima, nije u skladu s pravom Unije i stoga je ne treba primijeniti.

   Isključivoj nadležnosti Unije u pogledu monetarne politike ne protivi se to da država članica može pri izvršavanju svoje posebne nadležnosti za uređenje funkcioniranja svoje javne uprave, donijeti nacionalnu pravnu odredbu koja zbog svojeg cilja i sadržaja ne predstavlja pravno uređenje zakonskog sredstva plaćanja novčanicama u eurima, nego pravno uređenje organizacije i funkcioniranja javne uprave, kojim se predviđa obveza te uprave da mora prihvatiti plaćanja gotovinom koja izvrše pravni subjekti.

2. Pojam zakonskog sredstva plaćanja novčanicama u eurima iz članka 128. stavka 1. treće rečenice UFEU-a, članka 16. prvog stavka treće rečenice Protokola br. 4 o Statutu Europskog sustava središnjih banaka i Europske središnje banke te članka 10. druge rečenice Uredbe Vijeća (EZ) br. 974/98 od 3. svibnja 1998. o uvođenju eura, treba tumačiti na način da on sadržava

načelnu obvezu vjerovnika obveze plaćanja da prihvati novčanice u eurima, osim ako su ugovorne stranke, izvršavajući privatnu autonomiju, ugovorile druga sredstva plaćanja ili ako se propisima koje su donijele Unija ili država članica pri izvršavanju njihovih nadležnosti, a kojima se zbog njihova cilja i sadržaja ne uređuje zakonsko sredstvo plaćanja, propisuju ograničenja plaćanja novčanicama u eurima. Ta su ograničenja u skladu s pojmom zakonskog sredstva plaćanja novčanicama u eurima isključivo pod uvjetom da ne dovode *de iure* ili *de facto* do potpunog ukidanja novčanica u eurima, da se određuju zbog javnog interesa i da postoje druga zakonska sredstva za namirenje novčanih tražbina. Osim toga, ona moraju biti prikladna za ostvarenje cilja od javnog interesa koji se želi postići i njima se ne smije prekoračiti ono što je nužno za postizanje tog cilja.

[i] — Nakon prvotne objave ovog teksta na internetu, u njegovoj točki 43. unesena je jezična izmjena.