Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
GIOVANNIJA PITRUZZELLE,
predstavljeni 29. septembra 2020[1]

Združeni zadevi C-422/19 in C-423/19

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

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Nemčija))

„Predhodno odločanje – Ekonomska in monetarna unija – Člen 2(1) in člen 3(1)(c) PDEU – Izključna pristojnost Unije – Monetarna politika – Enotna valuta – Člen 128(1) PDEU – Uredba št. 974/98 – Pojem „zakonito plačilno sredstvo“ – Obveznost sprejemanja eurobankovcev – Omejitve gotovinskih plačil, ki jih sprejmejo države članice – Nacionalna ureditev, ki določa sprejemanje bankovcev za izpolnitev oblastno naloženih denarnih obveznosti – Deželna zakonodaja, ki izključuje plačilo prispevka za RTV v gotovini“

1. Kolikšen je obseg izključne pristojnosti Evropske unije na področju monetarne politike? Natančneje, ali ta izključna pristojnost vključuje monetarno pravo in določitev statusa enotne valute kot zakonitega plačilnega sredstva? Kakšne učinke ima to, da so eurobankovci zakonito plačilno sredstvo? Ali smejo države članice, katerih valuta je euro, v tem okviru sprejeti nacionalne predpise, ki omejujejo uporabo eurobankovcev, in če smejo, v okviru kakšnih omejitev?

2. To so skratka vprašanja, ki jih je v obravnavanem predlogu za sprejetje predhodne odločbe Sodišču zastavilo Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Nemčija).

3. Obravnavana zadeva je pomembna zlasti zaradi svojih ustavnih posledic. Vpliva namreč na določitev obsega izključne pristojnosti Unije na področju monetarne politike, zato se zastavljajo vprašanja glede delitve pristojnosti med Unijo in državami članicami ter glede načina izvajanja njihovih pristojnosti. Zahteva zlasti opredelitev meril, ki omogočajo omejitev ukrepanja držav članic, kadar pri izvajanju svojih pristojnosti sprejmejo ukrepe, ki sicer ne posegajo na področje, ki je v izključni pristojnosti Unije, vendar se dotaknejo pojmov, ki spadajo na to področje.

4. V obravnavani zadevi se zastavljajo tudi vprašanja, ki še niso bila zastavljena in imajo zdaj in v prihodnosti velik praktičen pomen za enotno valuto – euro. Sodišče mora razložiti pojme monetarnega prava, o katerih se še ni izrekalo, zlasti pa odgovoriti na vprašanje glede zakonitega plačilnega sredstva. Vse to je postavljeno v zapleten okvir, v katerem se uveljavljajo knjižni in elektronski denar ter tehnološki napredek, ki obsegajo potencialno zelo močne učinke tudi na uporabo valute v okolju, v katerem še vedno obstaja nezanemarljivo število ranljivih oseb, ki nimajo dostopa do osnovnih finančnih storitev.

1 Jezik izvirnika: italijanščina.

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

5. Člen 128(1) PDEU, katerega besedilo je skoraj dobesedno povzeto v členu 16, prvi odstavek, protokola št. 4 o Statutu Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke (v nadaljevanju: Statut ESCB in ECB), določa:

„Evropska centralna banka ima izključno pravico odobriti izdajanje eurobankovcev v Uniji. Bankovce lahko izdajajo Evropska centralna banka in nacionalne centralne banke. Samo bankovci, ki jih izdajajo Evropska centralna banka in nacionalne centralne banke, so zakonito plačilno sredstvo v Uniji."

6. V uvodni izjavi 19 Uredbe Sveta (ES) št. 974/98 z dne 3. maja 1998 o uvedbi eura[2] je navedeno:

„[K]er bankovci in kovanci, izraženi v enotah nacionalne valute, izgubijo status zakonitega plačilnega sredstva *najpozneje* šest mesecev po izteku prehodnega obdobja; ker omejitve plačil v bankovcih in kovancih, ki so jih iz javnih razlogov določile države članice, niso nezdružljive s statusom bankovcev in kovancev eura kot zakonitega plačilnega sredstva, pod pogojem, da so na razpolago druga zakonska sredstva za poravnavo monetarnih dolgov."

7. Člen 10 te uredbe določa:

„Z začetkom veljavnosti od ustreznih datumov prehoda na eurogotovino dajo ECB in centralne banke sodelujočih držav članic v teh državah v obtok bankovce, izražene v eurih. Brez poseganja v člen 15 so ti bankovci, izraženi v eurih, edini bankovci, ki imajo status zakonitega plačilnega sredstva v sodelujočih državah članicah."

8. Člen 11 Uredbe št. 974/98 določa:

„Z datumom prehoda na eurogotovino sodelujoče države članice izdajo kovance, izražene v eurih ali centih in skladne z apoeni in tehničnimi specifikacijami, ki jih lahko določi Svet v skladu z drugim stavkom člena [128(2) PDEU]. Brez poseganja v člen 15 in določbe katerega koli sporazuma iz člena [219(3) PDEU] v zvezi z denarnimi zadevami so ti kovanci edini, ki imajo status zakonitega plačilnega sredstva v sodelujočih državah članicah. Razen organa, pristojnega za izdajo, in tistih oseb, ki so posebej določene v nacionalni zakonodaji države članice izdaje, ni nobena stran zavezana sprejeti več kot 50 kovancev pri vsakem posameznem plačilu."

9. Člen 2(1) Odločbe Sveta 98/415/ES z dne 29. junija 1998 o posvetovanju nacionalnih organov z Evropsko centralno banko glede osnutkov pravnih predpisov[3] določa:

„Organi držav članic se posvetujejo z ECB o osnutkih pravnih predpisov v pristojnosti ECB v skladu s Pogodbo in posebej o:

– valutnih zadevah,

– plačilnih sredstvih,

– nacionalnih centralnih bankah,

2 Posebna izdaja v slovenščini, poglavje 10, zvezek 1, str. 111, kot je bila nazadnje spremenjena z Uredbo Sveta (EU) št. 827/2014 o spremembi Uredbe (ES) št. 974/98 v zvezi z uvedbo eura v Litvi (UL 2014, L 228, str. 3).

3 Posebna izdaja v slovenščini: poglavje 1, zvezek 1, str. 446.

– zbiranju in razdeljevanju monetarnih, finančnih in bančnih statističnih podatkov ter statističnih podatkov o plačilnih sistemih in plačilni bilanci,

– plačilnih sistemih in sistemih za poravnavo plačil,

– pravilih, ki se nanašajo na finančne institucije, v kolikor pomembno vplivajo na stabilnost finančnih institucij in trgov.“

10. V uvodnih izjavah 3 in 4 Priporočila Komisije 2010/191/EU z dne 22. marca 2010 o področju uporabe in učinkih, ki jih imajo eurobankovci in eurokovanci kot zakonito plačilno sredstvo [4] je navedeno:

„V tem trenutku je na euroobmočju precej negotovosti glede področja uporabe zakonitega plačilnega sredstva in posledic“,

in

„Priporočilo temelji na glavnih ugotovitvah poročila, ki ga je pripravila delovna skupina, sestavljena iz predstavnikov ministrstev za finance in nacionalnih centralnih bank euroobmočja“.

11. Točke od 1 do 4 tega priporočila določajo:

„1. Skupna opredelitev zakonitega plačilnega sredstva

Kjer obstaja obveznost plačila, za eurobankovce in eurokovance kot zakonito plačilno sredstvo velja:

a) Obvezno sprejetje:

Upnik plačilne obveznosti ne sme zavrniti eurobankovcev in eurokovancev, razen če se obe strani dogovorita za drugo plačilno sredstvo.

b) Sprejetje s polno nominalno vrednostjo:

Denarna vrednost eurobankovcev in eurokovancev je enaka znesku, navedenem na bankovcih in kovancih.

c) Razrešitev od plačilnih obveznosti:

Dolžnik lahko upniku svoje plačilne obveznosti poravna z izplačilom v eurobankovcih in eurokovancih.

2. Sprejetje plačila v eurobankovcih in eurokovancih pri transakcijah v trgovini na drobno

Sprejemanje eurobankovcev in eurokovancev pri transakcijah v trgovini na drobno mora biti pravilo. Njihova zavrnitev je mogoča le, če je utemeljena z razlogi, povezanimi z ‚načelom dobre vere‘ (na primer, če prodajalec na drobno nima drobiža za vračilo).

3. Sprejetje bankovcev višjih vrednosti pri transakcijah v trgovini na drobno

4 UL 2010, L 83, str. 70.

Pri transakcijah v trgovini na drobno je kot plačilno sredstvo bankovce višjih vrednosti treba sprejeti. Njihova zavrnitev je mogoča le, če je utemeljena z razlogom ‚načela dobre vere' (na primer nominalna vrednost bankovca, s katerim se plača, je nesorazmerna glede na vrednost, ki jo je treba upniku plačati).

4. Brez pribitkov pri plačilih z eurobankovci in eurokovanci

Pri plačilih z eurobankovci in eurokovanci ne sme biti pribitkov."

B. Nemški pravni red

12. Člen 14(1) Gesetz über die Deutsche Bundesbank (zakon o nemški zvezni banki; v nadaljevanju: BBankG)[5] določa:

„Brez poseganja v člen 128(1) PDEU ima Deutsche Bundesbank (nemška zvezna banka) izključno pravico za izdajanje eurobankovcev v okviru izvajanja tega zakona. Bankovci, izraženi v eurih, so edino neomejeno zakonito plačilno sredstvo [...]"[6].

13. V Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (državna pogodba o prispevku za RTV; v nadaljevanju: RBStV)[7] je v členu 2(1) za vsa stanovanja določena obveznost plačevanja prispevka za RTV v breme uporabnika stanovanja.

14. Člen 9(2) RBStV določa, da lahko regionalni organi za radiodifuzijo (Landesrundfunkanstalt) z uredbo (Satzung) določijo način plačila prispevka za RTV.

15. Člen 10(2) Satzung des Hessischen Rundfunks über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge (uredba Hessischer Rundfunk (hessenska radiodifuzna organizacija) o načinu plačila prispevka za RTV; v nadaljevanju: uredba o načinu plačila), sprejete na podlagi člena 9(2) RBStV, določa:

„Zavezanec za plačilo prispevka za RTV tega prispevka ne more plačati v gotovini, ampak samo z naslednjimi načini plačila:

1. direktna obremenitev SEPA;

2. posamično bančno nakazilo;

3. trajni nalog."

II. Dejansko stanje, postopki v glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

16. J. Dietrich in N. Häring, tožeči stranki v postopkih v glavni stvari, morata na podlagi člena 2(1) RBStV družbi Hessicher Rundfunk plačevati prispevek za RTV.

5 BGBl. I, str. 1782.

6 V prvotni različici člena 14(1), drugi stavek, BBankG je določeno: „Auf Euro lautende Banknoten sind das einzige unbeschränkte gesetzliche Zahlungsmittel". Izraz „zakonito plačilno sredstvo" [v italijanščini „corso legale"] (v francoščini „cours legal"), ki ima poseben pravni pomen, ustreza nemškemu izrazu „Gesetzliches Zahlungsmittel", katerega dobesedni prevod je „zakonito plačilno sredstvo" (v francoščini „moyen legal de paiement"). Te terminološke razlike v različnih jezikih, ki otežuje prevajanje, se je treba zavedati, in če ni ustrezno upoštevana, lahko povzroči jezikovno zmedo.

7 Kot je odobreno z zakonom dežele Hessen z dne 23. avgusta 2011 (GVBl. I 2011, str. 382). Za obravnavano zadevo se uporablja različica Fünfzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag (petnajsta državna pogodba o spremembi pogodbe o radiodifuziji).

17. Družbi Hessicher Rundfunk sta ponudila, da ta prispevek plačata v gotovini. Družba Hessicher Rundfunk je na podlagi člena 10(2) uredbe o načinu plačila, po katerem se lahko prispevek plača izključno z direktno obremenitvijo, posamičnim nakazilom ali trajnim nalogom, ta predlog za plačilo zavrnila in je s sklepom z dne 1. septembra 2015 J. Dietrichu in N. Häringu poslala račun za plačilo neporavnanega prispevka v višini 52,50 EUR in 8 EUR za zamudne obresti.

18. J. Dietrich in N. Häring sta zoper račune, ki jima jih je poslala družba Hessischer Rundfunk, vložila tožbi, ki pa sta bili na prvi in drugi stopnji zavrnjeni.

19. J. Dietrich in N. Häring sta nato vložila pritožbi pri predložitvenem sodišču, Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Nemčija). V svojih pritožbah trdita, da člen 14(1), drugi stavek, BBankG, in člen 128(1), tretji stavek, PDEU, določata brezpogojno in neomejeno obveznost sprejemanja eurobankovcev kot sredstva za izpolnitev denarnih obveznosti. Ta obveznost se lahko omeji samo s pogodbenim sporazumom med strankami ali na podlagi pooblastila, ki izhaja iz zveznega zakona ali prava Unije. Praktični razlogi, povezani s plačili v okviru „postopka z velikim številom udeležencev“, oziroma okoliščine, v katerih je veliko število plačnikov, ne morejo upravičiti izključitve plačil v gotovini.

20. Predložitveno sodišče predhodno ugotavlja, da bi bilo treba ob uporabi nacionalnega prava ugoditi pritožbama, ki sta mu bili predloženi. Dejansko naj bi bila izključitev možnosti plačila prispevka za RTV v gotovini, ki jo je v uredbi o načinih plačila določila družba Hessischer Rundfunk, v nasprotju s hierarhično višjimi določbami zveznega prava iz člena 14(1), drugi stavek, BBankG [8].

21. Predložitveno sodišče ugotavlja, da je treba zadnjenavedeno določbo razlagati tako, da javne organe zavezuje, da sprejemajo eurobankovce za izpolnitev oblastno naloženih denarnih obveznosti. Izjem ni mogoče utemeljiti zgolj z razlogi praktičnosti pri upravljanju ali zmanjšanja stroškov, ampak se jih lahko določi le na podlagi pooblastila iz zveznega zakona, pri čemer ne zadostuje dovoljenje, določeno v deželnem zakonu, kot v obravnavani zadevi.

22. V tem okviru predložitveno sodišče šteje, da se v postopkih v glavni stvari zastavljajo tri vprašanja, na katera bi moralo odgovoriti Sodišče v okviru predloga za sprejetje predhodne odločbe.

23. Predložitveno sodišče se na prvem mestu sprašuje, ali je člen 14(1), drugi stavek, BBankG, skladen s členom 3(1)(c) PDEU, s katerim je Uniji podeljena izključna pristojnost na področju monetarne politike.

24. Predložitveno sodišče ugotavlja, da pojem monetarne politike ni opredeljen v Pogodbah ter da njegova vsebina in zato tudi obseg izključne pristojnosti Unije še nista bila dokončno pojasnjena. Predložitveno sodišče na podlagi obstoječe sodne prakse Sodišča meni, da ne more dokončno odločiti, ali izključna pristojnost Unije na področju monetarne politike vključuje tudi ureditev pravnih posledic, povezanih z eurobankovci kot zakonitim plačilnim sredstvom, zlasti pa z določitvijo obveznosti javnih organov, da sprejemajo eurobankovce za izpolnitev denarnih obveznosti javnega prava.

25. Ugotavlja, da se na eni strani ta obveznost ne nanaša na cilj ohranjanja stabilnosti cen, niti ni neposredno povezana z instrumenti, ki so v primarnem pravu določeni za doseganje ciljev monetarne politike. Zlasti naj s to obveznostjo ne bi bila omejena ali spremenjena pravica do izdajanja eurobankovcev, ki je Evropski centralni banki in nacionalnim centralnim bankam priznana v členu 128(1) PDEU. Na drugi strani pa predložitveno sodišče meni, da je na podlagi sodne prakse Sodišča mogoče sklepati, da na področje monetarne politike spadajo tudi pravila, namenjena

8 Predložitveno sodišče opozarja, da v skladu s členom 31 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (ustava zvezne republike Nemčije) zvezno pravo prevlada nad deželnim pravom.

zagotovitvi sprejemanja eurobankovcev kot zakonitega plačilnega sredstva in zmožnosti delovanja denarnega prometa. Zlasti se zdi, da ni izključeno, da bi pravni akt, ki ureja eurobankovce kot zakonito plačilno sredstvo, kot ukrep, ki je potreben za uporabo eura kot enotne valute, lahko temeljil na členu 133 PDEU, tako da bi bilo treba tudi v tem smislu izhajati iz izključne pristojnosti Unije.

26. Predložitveno sodišče se na drugem mestu sprašuje, ali pravo Unije tudi samo vsebuje prepoved za javne organe držav članic, da ne smejo zavrniti izpolnitve oblastno naložene denarne obveznosti z eurobankovci. Če bi bilo tako, bi bil člen 10(2) uredbe Hessischer Rundfunk o načinih plačila ne glede na skladnost člena 14(1), drugi stavek, BBankG s pravom Unije nezakonit, ker bi bil v nasprotju z hierarhično višjim zakonskim predpisom, in posledično bi bilo treba pritožbam, vloženim pri predložitvenem sodišču, ugoditi.

27. Predložitveno sodišče ugotavlja, da obveznost sprejemanja eurobankovcev ne izhaja jasno iz pojma zakonito plačilno sredstvo iz člena 128(1), tretji stavek, PDEU, člena 16, prvi odstavek, tretji stavek, Statuta ESCB in ECB in člena 10, drugi stavek, Uredbe št. 974/98. Ta pojem ni opredeljen ne v primarnem ne v sekundarnem pravu Unije. Iz uvodne izjave 19 k tej uredbi je razvidno zgolj to, da po mnenju zakonodajalca Unije omejitve možnosti plačila v gotovini same po sebi ne posegajo v status eurogotovine kot zakonitega plačilnega sredstva. Po mnenju predložitvenega sodišča naj tudi ne bi bilo jasno, kakšen je v tem okviru pomen Priporočila Komisije 2010/191/EU. To priporočilo sicer res določa „skupno opredelitev zakonitega plačilnega sredstva“, vendar priporočila institucij Unije v skladu s členom 288, peti odstavek, PDEU niso zavezujoča.

28. Na tretjem mestu, tudi če bi Sodišče v odgovoru na prvo vprašanje za predhodno odločanje menilo, da nemški zakonodajalec zaradi izključne pristojnosti Unije na področju monetarne politike ni imel pravice sprejeti predpisa, kakršen je člen 14(1), drugi stavek, BBankG, se predložitveno sodišče sprašuje, ali se navedena določba kljub temu lahko uporabi, če oziroma dokler Unija svoje pristojnosti ni uporabila oziroma ne uporabi. Predložitveno sodišče namreč šteje, da iz obstoječe sodne prakse ni nedvoumno razvidno, ali se nacionalni pravni akt ne sme uporabiti, če je z njegovim sprejetjem zaradi neobstoja zakonodajnih aktov, ki jih izda Unija, prišlo do kršitve prepovedi samostojnega ukrepanja držav članic na področju, na katerem ima Unija izključno pristojnost.

29. V teh okoliščinah je predložitveno sodišče prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali izključna pristojnost, ki jo ima v skladu s členom 2(1) v povezavi s členom 3(1)(c) PDEU Unija na področju monetarne politike držav članic, katerih valuta je euro, nasprotuje pravnemu aktu ene od teh držav članic, ki določa obveznost javnih organov države članice, da za izpolnitev oblastno naložene denarne obveznosti sprejemajo eurobankovce?

2. Ali iz statusa bankovcev, izraženih v eurih, kot zakonitega plačilnega sredstva, ki je določen v členu 128(1), tretji stavek, PDEU, členu 16, prvi odstavek, tretji stavek, [Statuta Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke] ter členu 10, drugi stavek, Uredbe Sveta (ES) št. 974/98 z dne 3. maja 1998 o uvedbi eura, izhaja prepoved, v skladu s katero javni organi države članice ne smejo zavrniti izpolnitve oblastno naložene denarne obveznosti s takimi bankovci, ali pa je na podlagi prava Unije mogoče določiti pravila, na podlagi katerih je plačilo z eurobankovci za nekatere oblastno naložene denarne obveznosti izključeno?

3. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen in odgovor na drugo vprašanje nikalen:

   Ali se pravni akt države članice, katere valuta je euro, sprejet na področju izključne pristojnosti Unije za monetarno politiko, lahko uporabi, če oziroma dokler Unija svoje pristojnosti ni uporabila oziroma ne uporabi?“

III. Pravna presoja

A. Uvodne ugotovitve

30. Kot je bilo že navedeno v uvodnem delu, se v tem predlogu za sprejetje predhodne odločbe na eni strani zastavljajo občutljiva vprašanja glede obsega izključne pristojnosti Unije na področju monetarne politike in s tem tudi vprašanja glede delitve pristojnosti med Unijo in državami članicami ter načina izvajanja njihovih pristojnosti. Podrobneje, zastavlja se občutljivo vprašanje glede možnosti in morebitnih omejitev za države članice euroobmočja, da sprejmejo ukrepe, ki omejujejo uporabo gotovine. Na drugi strani se obravnavana zadeva nanaša tudi na razlago zapletenih in nedoločenih pojmov monetarnega prava, o katerih se Sodišče še ni imelo priložnosti izreči.

31. V tem okviru menim, da je primerno, da se predhodno pojasni obseg nekaterih pojmov, ki so nujni za odgovor na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je zastavilo predložitveno sodišče. Zato bom analizo začel z nekaterimi ugotovitvami glede izključnih pristojnosti Unije v okviru kategorizacije pristojnosti, ki je bila formalizirana v Lizbonski pogodbi (razdelek B). Nato bom obravnaval vprašanje obsega izključne pristojnosti, ki je Uniji dodeljena na področju monetarne politike, in zlasti preveril, ali ta vključuje zakonodajno razsežnost na področju monetarnega prava (*lex monetae*; razdelek C). Nadaljeval bom z analizo obsega uporabe pojma „zakonito plačilno sredstvo“ v pravu Unije in zlasti obsega statusa bankovcev in kovancev kot zakonitega plačilnega sredstva; v tem okviru bom obravnaval vprašanje možnosti sprejetja zakonov, ki omejujejo uporabo gotovine, in omejitve te možnosti (razdelek D). Nazadnje bom na podlagi teh ugotovitev odgovoril na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je Sodišču zastavilo predložitveno sodišče (razdelek E).

B. Izključna pristojnost Unije

32. Kot je znano, je bila z Lizbonsko pogodbo za zagotovitev večje jasnosti v sistemu pristojnosti Unije [9] v primarnem pravu, natančneje, na začetku PDEU [10], prvič sprejeta ureditev različnih vrst pristojnosti, dodeljenih Uniji (člen 2 PDEU), in podroben seznam različnih področij, na katerih so bile Uniji dodeljene pristojnosti (členi od 3 do 6 PDEU).

33. Določbe na začetku PDEU o razdelitvi pristojnosti, ki odražajo in v veliki meri uzakonjujejo predhodno sodno prakso Sodišča, se nanašajo na vprašanje ustavne narave glede razdelitve pooblastil med Unijo in njenimi državami članicami, ki temelji na načelu prenosa pristojnosti iz člena 5(1) in (2) PEU (in člena 4(1) PDEU), glede na katerega je treba razlagati te določbe. Namen, ki se želi doseči, je na ravni primarnega prava pojasniti ustrezna področja pristojnosti Evropske unije na eni strani in držav članic, ki so še vedno suverene in sestavljajo Evropsko unijo, na drugi, s ciljem zagotoviti ravnotežje med njimi [11].

34. V ta namen so v začetnih določbah PDEU pristojnosti Unije glede na njihovo razmerje s pristojnostmi držav članic razdeljene na „izključne pristojnosti“ (navedene v členu 2(1) in člen 3 PDEU) in „neizključne pristojnosti“, natančneje deljene pristojnosti (navedene v členu 2(2) in členu 4 PDEU) ter dodatne pristojnosti za podporo, uskladitev ali dopolnitev (navedene v členu 2(5) in členu 6 PDEU) [12].

9 Potreba, da se „pojasni, poenostavi in prilagodi porazdelitev pristojnosti med Unijo in državami članicami“, je že bila izražena v Laekenski deklaraciji o prihodnosti Evropske unije, v prilogi k sklepom predsedstva Evropskega sveta v Laeknu, 14. in 15. decembra 2001 (SN 300/1/01, Rev. 1; glej str. 4 deklaracije), in pred tem podobno v 23. izjavi Pogodbe iz Nice (UL 2001, C 80/1).

10 Naslov I („Vrste in področja pristojnosti Unije“) v Prvem delu („Načela“).

11 Glej glede tega sklepne predloge generalne pravobranilke E. Sharpston v postopku za izdajo mnenja [2/15 (Sporazum o prosti trgovini med Evropsko unijo in Republiko Singapur), EU:C:2016:992, in sicer točki 55 in 57].

12 Tem pristojnostim je treba dodati še pristojnost na področju opredelitve načina usklajevanja ekonomske politike in politike zaposlovanja držav članic, določeno v členu 2(3) in členu 5 PDEU, ter pristojnost na področju skupne zunanje in varnostne politike iz člena 2(4) PDEU in Naslova V PEU.

35. Dalje, iz člena 2(6) PDEU izhaja, da so obseg in načini izvajanja pristojnosti Unije, ne glede na to, ali gre za izključne ali neizključne pristojnosti, določeni z ustreznimi določbami za vsako področje iz Pogodb.

36. Zlasti glede *izključne pristojnosti*, iz člena 2(1) PDEU izhaja, da če ima Unija po Pogodbah na določenem področju izključno pristojnost, lahko samo Unija izdaja zakonodajne in sprejema pravno zavezujoče akte. Države članice lahko tako same ukrepajo le, če jih Unija za to pooblasti, ali za izvajanje aktov Unije.

37. Glede *neizključnih pristojnosti* iz člena 2(2) PDEU izhaja, da če ima Unija po Pogodbah na določenem področju deljeno pristojnost z državami članicami, lahko Unija in države članice na tem področju izdajajo zakonodajne in sprejemajo pravno zavezujoče akte, vendar lahko na eni strani države članice izvajajo svojo pristojnost, kadar Unija svoje pristojnosti ne izvaja, na drugi pa lahko države članice ponovno izvajajo svojo pristojnost, kadar se je Unija odločila, da bo svojo pristojnost prenehala izvajati. V zvezi z dodatno pristojnostjo, če je v skladu s členom 2(5) PDEU Unija pristojna za izvajanje ukrepov za podporo, uskladitev ali dopolnitev ukrepov na določenih področjih, ta pristojnost ne nadomesti pristojnosti držav članic na teh področjih.

38. Iz ureditve pristojnosti Unije v zgoraj navedeni Lizbonski pogodbi izhaja, da v nasprotju z dodelitvijo neizključnih pristojnosti, ko je pristojnost Uniji dodeljena izključno, države članice *takoj* in *nepovratno* izgubijo vse pristojnosti na področju, za katero je pristojnost dodeljena Uniji. Če se Uniji dodeli izključna pristojnost, države članice izgubijo pristojnosti na zadevnem področju, zato je vsakršna dejavnost držav članic za urejanje tega področja s predpisi *a priori* v navzkrižju s Pogodbama.

39. Države članice pristojnost izgubijo *takoj*, kar pomeni, da v nasprotju z deljeno pristojnostjo [13] zato, da države članice izgubijo svojo pristojnost, ni pomembno, ali je Unija na področju, na katerem ji je dodeljena izključna pristojnost, to pristojnost uresničevala ali ne.

40. Ta izguba pristojnosti je *nepovratna*, kar pomeni, da lahko na področju, za katero je izključno pristojna Unija, samo formalna sprememba Pogodb spremeni izključno dodelitev pristojnosti Uniji in vrne pristojnosti državam članicam.

41. Takojšnja in nepovratna izguba nacionalne pristojnosti na področjih, ki so v izključni pristojnosti Unije, je neločljivo povezana s funkcijo izključnosti dodelitve pristojnosti Uniji, kot jo priznava Sodišče; ta dodelitev pristojnosti omogoča, da se enostransko ukrepanje držav članic na zadevnih področjih nadomesti s skupnim ukrepanjem na podlagi enotnih načel v celotni Uniji, da se zavarujejo skupni interesi Unije, v mejah katerih se morajo uskladiti interesi posameznih držav članic [14].

42. Izjeme od ustavne izključnosti pristojnosti Unije morajo biti določene v primarnem pravu. V tem smislu lahko v skladu z drugim stavkom člena 2(1) PDEU države članice zakone in druge zavezujoče pravne akte na področju, ki je v izključni pristojnosti Unije, sprejemajo samo v dveh primerih: če jih Unija za to pooblasti ali za izvajanje aktov Unije.

13 Kot je namreč razvidno iz člena 2(2), drugi in tretji stavek, PDEU, ki je omenjen v točki 37, v tem primeru države članice *posredno* izgubijo svojo pristojnost na določenem področju, če je na tem področju Unija eksplicitno ali implicitno izvajala svojo pristojnost. Iz zadnjega stavka tega odstavka 2 je razvidno, da je taka izguba pristojnosti *povratna*. Glede tega glej sklepne predloge generalne pravobranilke E. Sharpston v mnenju [2/15 (Sporazum o prosti trgovini med Evropsko unijo in Republiko Singapur), EU:C:2016:992, točka 59].

14 Glede tega glej mnenje 1/75 (Pogodba OECD – Standard za lokalne stroške) z dne 11. novembra 1975 (EU:C:1975:145, str. 1363 in 1364).

43. Člen 2(1) PDEU ne določa načina in obsega pooblastila, s katerim lahko Unija države članice pooblasti za sprejemanje normativnih aktov na področjih, ki so v izključni pristojnosti Unije. Iz sodne prakse Sodišča pred sprejetjem Lizbonske podobe tudi izhaja, da so normativni akti držav članic na področjih, ki so v izključni pristojnosti Unije, dopustni samo na podlagi „posebnega“ pooblastila, ki ga izda Unija [15]. Da bi bilo tako pooblastilo skladno z ustavno ureditvijo zgoraj navedenih pristojnosti, mora biti omejeno in ne more omogočati trajnih sprememb razdelitve pristojnosti med Unijo in državo članico, ki izhajajo iz navedene ureditve [16].

44. Glede tega je treba tudi ugotoviti, da v skladu z ureditvijo izključnih pristojnosti Unije, če zakonodajalec Unije na področju, na katerem ima izključno pristojnost, ne ukrepa, to ne povrne pristojnosti državam članicam, ki nimajo pravice na tem področju sprejemati enostranskih ukrepov [17]. Tudi če zakonodajalec Unije ne sprejme ustreznih ukrepov na področju, na katerem ima izključno pristojnost, in je ukrepe treba sprejeti, mora država članica, ki lahko ukrepa samo kot varuh skupnega interesa, pridobiti posebno pooblastilo, da lahko na področju v izključni pristojnosti Unije sprejme ukrepe, četudi so ukrepi samo zaščitni in začasni [18].

45. Čeprav je sistem, ki je formalno določen v Lizbonski pogodbi, natančno pojasnil razvrstitev pristojnosti, je lahko v praksi včasih težko natančno razmejiti področja v pristojnosti Unije in področja, ki so ostala v pristojnosti držav članic, zlasti v primerih, ko se ta področja pristojnosti prepletajo. Taka obrazložitev je, kot je razvidno tudi iz sodne prakse Sodišča, videti posebej utemeljena na področju ekonomske in monetarne Unije [19], ki je, kot sem že imel priložnost ugotoviti, podprta z lastnim institucionalnim ravnotežjem [20].

46. Poleg tega, kot je znano strokovnjakom s področja zveznih ureditev, je prekrivanje med izvajanjem pristojnosti, razdeljenih med različne ravni države, ali prekrivanje teh pristojnosti pogosto pri upravljanju na več ravneh, čeprav so pristojnosti zvezne države in državnih organov na drugih ravneh strogo ločene v skladu z ureditvami tako imenovanega „dualnega federalizma“, kjer je v ustavi podrobno določeno, katere so pristojnosti zvezne države in katere so pristojnosti drugih enot države.

47. V okviru pravne ureditve Unije je v takih primerih glavna težava ugotoviti, kako uskladiti področja (izključne) pristojnosti Unije z izvajanjem pristojnosti držav članic. V teh primerih je treba uravnotežiti dve ločeni potrebi: na eni strani je treba preprečiti vplive na pravo Unije, ki bi ogrožali njegovo učinkovitost v primeru izvajanja pristojnosti držav članic, na drugi pa je treba državam članicam zagotoviti določeno diskrecijsko pravico pri urejanju zadev, za katere ni pristojna Unija.

15 Glej v tem smislu sodbo z dne 15. decembra 1976, Donckerwolcke in Schou (41/76, EU:C:1976:182, točka 32), ter sodbi z dne 17. oktobra 1995, Werner (C-70/94, EU:C:1995:328, točka 12), ter Leifer in drugi (C-83/94, EU:C:1995:329, točka 12).

16 Primer pooblastila, ki ga je Unija podelila državam članicam na področju, ki je v izključni pristojnosti Unije (in sicer na področju ohranjanja morskih bioloških virov v okviru skupne ribiške politike, ki je v izključni pristojnosti Unije v skladu s členom 3(1)(d) PDEU), je v členu 5(2) Uredbe (EU) št. 1380/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2013 o skupni ribiški politiki in o spremembi uredb Sveta (ES) št. 1954/2003 in (ES) št. 1224/2009 ter razveljavitvi uredb Sveta (ES) št. 2371/2002 in (ES) št. 639/2004 ter Sklepa Sveta 2004/585/ES (UL 2013, L 354, str. 22).

17 V zvezi s tem glej sodbo z dne 5. maja 1981, Komisija/Združeno kraljestvo (804/79, EU:C:1981:93, točka 20).

18 V zvezi s tem glej sodbo z dne 5. maja 1981, Komisija/Združeno kraljestvo (804/79, EU:C:1981:93, točka 30). Jasno je, da lahko, če je na področju, ki je v izključni pristojnosti, treba sprejeti ukrep, morebitno neukrepanje zakonodajalca Unije povzroči težave, če ni drugega organa, ki bi bil pristojen za sprejetje ukrepa. Zato mora izključna pristojnost Unije ostati omejena na to, kar je potrebno, da se dosežejo cilji Unije.

19 Sodišče je v okviru ekonomske in monetarne unije večkrat ugotovilo, da imajo lahko ukrepi monetarne politike, ki spadajo na področje v izključni pristojnosti Unije, posredne učinke, ki se pojavljajo tudi v okviru ekonomske politike, ki je ostala v pristojnosti držav članic, in obratno (glej sodbe z dne 27. novembra 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, točka 56; z dne 16. junija 2015, Gauweiler in drugi, C-62/14, EU:C:2015:400, točka 52, ter z dne 11. decembra 2018, Weiss in drugi, C-493/17, EU:C:2018:1000, točke od 60 do 67).

20 Glej točko 44 mojih sklepnih predlogov v združenih zadevah Svet/K. Chrysostomides & Co. in drugi in K. Chrysostomides & Co. in drugi/Svet in drugi (C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P in C-604/18 P, EU:C:2020:390). V zvezi s tem glej tudi odstavek 151 teh sklepnih predlogov.

48. Tako uravnoteževanje je mogoče ob spoštovanju Pogodb in ustreznih vlog posameznih akterjev uresničevati na različne načine glede na značaj in vrsto pravnih položajev, predvidenih v pravu Unije, s katerimi se srečuje izvajanje državnih pristojnosti. Voditi pa ga mora načelo, ki ga je sprejelo Sodišče v svoji sodni praksi, po katerem „sicer pravo Unije […] ne posega v pristojnost[i] držav članic […], vseeno pa ostane dejstvo, da morajo države pri izvajanju te pristojnosti spoštovati pravo Unije“ [21].

C. Obseg pristojnosti Unije na področju monetarne politike

49. Vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je Sodišču postavilo predložitveno sodišče, zlasti prvo in drugo vprašanje, zahtevajo pojasnitev obsega izključne pristojnosti Unije na področju monetarne politike. Ta vprašanja zlasti zahtevajo, da se določi, ali sprejetje določb monetarnega prava v zvezi z eurom spada v izključno pristojnost Unije na področju monetarne politike, in če spada, v katerih mejah, tako da je treba ob uporabi načel, navedenih v odstavkih od 37 do 44 zgoraj, izključiti vsak predpis držav članic na tem področju, razen če jih posebej pooblasti Unija.

50. Glede tega je treba zlasti opozoriti, da ima v skladu s členom 3(1)(c) PDEU Unija izključno pristojnost na področju monetarne politike držav članic euroobmočja [22].

51. Pristojnosti, ki jih ima Unija na področju monetarne politike, spadajo v okvir ekonomske in monetarne Unije, katere valuta je euro, ustanovljene na podlagi člena 3(4) PEU.

52. Te pristojnosti so priznane v Naslovu VIII Tretjega dela PDEU (členi od 119 do 144 PDEU), o ekonomski in monetarni politiki, in sicer v Poglavju 2 tega naslova (členi od 127 do 133 PDEU), ki obravnava posebej monetarno politiko.

53. V zvezi s tem je treba poudariti, da je Sodišče že imelo priložnost ugotoviti, da PDEU ne vsebuje nikakršne natančne opredelitve monetarne politike, vendar določa tako cilje monetarne politike kot sredstva, ki jih ima ESCB na voljo za izvajanje te politike [23].

54. Kot je ugotovilo Sodišče, so ECB in centralne banke držav članic, katerih valuta je euro in ki sestavljajo Eurosistem, v skladu s členom 282(1) PDEU pristojne za izvajanje monetarne politike Unije. V skladu s členom 282(4) PDEU ECB sprejema potrebne ukrepe za izvajanje svojih nalog v skladu s členi od 127 do 133 in 138 PDEU ter s pogoji, določenimi v Statutu ESCB in ECB [24].

55. Sodišče je tudi ugotovilo, da je treba za ugotovitev, ali neki ukrep spada na področje monetarne politike, upoštevati zlasti cilje tega ukrepa, in da so prav tako upoštevna sredstva, ki se uporabljajo pri tem ukrepu za dosego ciljev [25].

56. V tem okviru je treba pojasniti obseg izključne pristojnosti Unije na področju monetarne politike.

21 Glede tega glej med drugim sodbe z dne 13. aprila 2010, Bressol in drugi (C-73/08, EU:C:2010:181, točka 28 in navedena sodna praksa); z dne 5. junija 2018, Coman in drugi (C-673/16, EU:C:2018:385, točki 37 in 38 in navedena sodna praksa), in z dne 26. junija 2018, MB (sprememba spola in starostna pokojnina) (C-451/16, EU:C:2018:492, točka 29 in navedena sodna praksa).

22 Sodbi z dne 27. novembra 2012, Pringle, (C-370/12, EU:C:2012:756, točka 50), in z dne 16. junija 2015, Gauweiler in drugi (C-62/14, EU:C:2015:400, točka 35).

23 Sodbe z dne 27. novembra 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, točka 53); z dne 16. junija 2015, Gauweiler in drugi (C-62/14, EU:C:2015:400, točka 42), ter z dne 11. decembra 2018, Weiss in drugi (C-493/17, EU:C:2018:1000, točka 50).

24 Sodbe z dne 27. novembra 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, točka 49); z dne 16. junija 2015, Gauweiler in drugi (C-62/14, EU:C:2015:400, točka 36), ter z dne 11. decembra 2018, Weiss in drugi (C-493/17, EU:C:2018:1000, točka 48).

25 Sodbe z dne 27. novembra 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, točki 53 in 55); z dne 16. junija 2015, Gauweiler in drugi (C-62/14, EU:C:2015:400, točka 46), ter z dne 11. decembra 2018, Weiss in drugi (C-493/17, EU:C:2018:1000, točka 53).

57. Glede tega menim, da iz jezikovne, sistematične in teleološke razlage upoštevnih določb Pogodb izhaja, da je pojem monetarne politike (v nemščini *Währungspolitik*), za katero je v skladu s členom 3(1)(c) PDEU za države, katerih valuta je euro, izključno pristojna Unija, treba razumeti tako, da ni omejen na opredelitev in dejansko izvajanje monetarne politike (monetarna politika „v ozkem smislu“, v nemščini *Geldpolitik*), kot je navedeno v členu 127(2), prva alineja, PDEU. Razumeti ga je treba v širokem smislu, in sicer da obsega tudi normativno razsežnost, ki se nanaša na enotno valuto, ki obsega določbe monetarnega prava [26].

58. Glede tega je treba zlasti upoštevati člen 119 PDEU, s katerim se začenja Naslov VIII o ekonomski in monetarni politiki in ima zato pomembno sistematično funkcijo. Iz strukture te določbe izhaja, da medtem ko so v odstavku 1 na splošno določena merila, ki jih je treba upoštevati glede dejavnosti držav članic in Unije na področju ekonomske politike (obravnavane v Poglavju 1), je v odstavku 2 urejena dejavnost držav članic in Unije na področju monetarne politike (*Währungspolitik*), obravnavane v Poglavju 2.

59. Dejavnosti držav članic in Unije na podlagi člena 119(2) PDEU vključujejo enotno valuto – euro ter opredelitev in izvajanje enotne monetarne politike in politike deviznega tečaja [27]. Iz te določbe torej izhaja, da zgoraj navedena dejavnost obsega tri elemente: enotno valuto (euro), opredelitev in izvajanje enotne monetarne politike (ki se razume v operativnem pomenu kot denarna politika, *Geldpolitik*) ter opredelitev in izvajanje enotne politike deviznega tečaja.

60. Po mojem mnenju iz te določbe izhaja, da pristojnosti Unije na področju monetarne politike, ki so vključene v poglavje 2 zgoraj navedenega naslova VIII, ni mogoče razumeti ozko, in sicer kot omejene zgolj na operativno opredelitev in izvajanje denarne politike (*Geldpolitik*), ampak obsegajo tudi izključno pristojnost v zvezi z enotno valuto – eurom (in s politiko deviznega tečaja). Poleg tega sklicevanje na enotnost valute v členu 119(2) PDEU predpostavlja dodelitev izključne pristojnosti Uniji, ki mora za zagotovitev te enotnosti obsegati pooblastila za urejanje regulativnih vidikov same valute, zato mora vključevati monetarno pravo.

61. Ta razlaga je potrjena tudi v določbah poglavja 2 naslova VIII o monetarni politiki, po katerih mora biti v skladu s členom 2(6) PDEU določen obseg izključne pristojnosti Unije na področju monetarne politike (*Währungspolitik*).

62. To poglavje namreč na eni strani vključuje člen 128 PDEU, ki v odstavku 1 obravnava izdajo eurobankovcev v Uniji in njihov status zakonitega plačilnega sredstva, v odstavku 2 pa izdajanje eurokovancev.

63. Navedeno poglavje na drugi strani vključuje člen 133 PDEU, ki zakonodajalcu Unije izrecno daje pristojnost za določanje ukrepov zakonodajne narave, ki so potrebni za uporabo eura kot enotne valute [28].

64. Prisotnost teh določb v tem poglavju in vključitev tam določenih pristojnosti na področje izključne pristojnosti Unije v zvezi z monetarno politiko sta poleg tega potrebni za zagotovitev enotnosti enotne valute – eura.

26 V Pogodbah izraz monetarna politika („monetary policy“ v angleščini, „politique monétaire“ v francoščini) obsega dva pojma, eden je „širok“ in obsega drugega, ki je „ozek“, kar je potrjeno v nemški različici, v kateri sta pojma poimenovana z dvema izrazoma, in sicer „Währungspolitik“ in „Geldpolitik“ (denarna politika).

27 Sodbe z dne 27. novembra 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, točka 48); z dne 16. junija 2015, Gauweiler in drugi (C-62/14, EU:C:2015:400, točka 34), in z dne 11. decembra 2018, Weiss in drugi (C-493/17, EU:C:2018:1000, točka 46).

28 Na podlagi teh določb je bilo sprejetih več zakonskih aktov, med drugim Uredba (EU) št. 1210/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. decembra 2010 o preverjanju pristnosti eurokovancev in ravnanju z eurokovanci, neprimernimi za obtok (UL L 339, str. 1); Uredba (EU) št. 651/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. julija 2012 o izdaji eurokovancev (UL L 201, str. 135); Uredba (EU) št. 331/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 2014 o vzpostavitvi programa izmenjave, pomoči in usposabljanja za zaščito eura pred ponarejanjem (program „Periklej 2020“) in razveljavitvi sklepov Sveta 2001/923/ES, 2001/924/ES, 2006/75/ES, 2006/76/ES, 2006/849/ES in 2006/850/ES (UL L 103, str. 1).

65. Dejansko so pristojnost za izdajanje in odobritev izdajanja eurobankovcev in urejanje izdajanja eurokovancev, pristojnost za opredelitev zakonitega plačilnega sredstva in pristojnost za sprejemanje potrebnih ukrepov za uporabo te valute podlaga za enotnost valute – eura, in predpogoj za izvajanje enotne monetarne politike.

66. Če Unija ne bi imela izključne pristojnosti za te zadeve, bi lahko vsaka država članica euroobmočja sprejela drugačen pristop do enotne valute, kar bi lahko očitno ogrozilo enotnost eura kot valute ekonomske in monetarne unije, s čimer bi se tvegalo, da se ogrozi učinkovitost monetarne politike ESCB in njenih ukrepov.

67. V skladu z navedenim v točki 41 zgoraj je Unija izključno pristojna za te vidike enotne valute zaradi potrebe po določitvi enotnih načel na tem področju v vseh državah članicah, katerih valuta je euro, da se zavaruje skupni interes ekonomske in monetarne Unije ter eura kot enotne valute. Določitev enotne valute v državah članicah euroobmočja in njeno delovanje zahtevata, da države članice v celoti prenesejo svojo pristojnost na monetarnem področju na Unijo v okviru ekonomske in monetarne unije.

68. Šteti je torej treba, da v izključno pristojnost Unije iz člena 3(1)(c) PDEU spadajo vse pristojnosti in pooblastila, ki so potrebni za vzpostavitev in delovanje enotne valute – eura.

69. Glede, natančneje, statusa zakonitega plačilnega sredstva, to, kot bo podrobneje obravnavano v naslednjem razdelku, odraža uradni značaj enotne valute v euroobmočju in izključuje, da bi lahko bile zakonito plačilno sredstvo tudi druge valute. Opredelitev in ureditev zakonitega plačilnega sredstva je torej bistveni element za zagotovitev, da je euro edina valuta držav članic euroobmočja. Ni namreč naključje, da je bilo zakonito plačilno sredstvo, ki je pojem javnega prava in, natančneje, monetarnega prava [29], navedeno na ravni primarnega prava Unije v členu 128(1), tretji stavek, PDEU, katerega razlago bom obravnaval v nadaljevanju.

70. Glede na zgoraj navedeno menim, da je treba ugotoviti, da je treba izključno pristojnost Unije na področju monetarne unije za države članice, katerih valuta je euro, v skladu s členom 3(1)(c) PDEU razlagati tako, da obsega vse pristojnosti in pooblastila, potrebne za vzpostavitev in delovanje enotne valute – eura, vključno z normativno razsežnostjo te enotne valute, ki obsega opredelitev in ureditev statusa eura kot zakonitega plačilnega sredstva.

71. Ob upoštevanju navedenega, v skladu s tem, kar sem navedel v točkah od 45 do 48 zgoraj, mora Unija pri izvajanju te pristojnosti nujno upoštevati potrebo po vzpostavitvi ustreznega ravnotežja z izvajanjem pristojnosti, ki so ostale državam članicam, med katerimi je treba opozoriti na pristojnosti s področja civilnega prava glede poravnave obveznosti, pristojnosti na področju organizacije in delovanja organov javne uprave in pristojnosti na davčnem in kazenskem področju.

D. Pojem zakonito plačilno sredstvo

72. Potem, ko sem pojasnil, da izključna pristojnost Unije na področju monetarne politike obsega normativno razsežnost v zvezi z enotno valuto, ki vključuje opredelitev in ureditev statusa zakonitega plačilnega sredstva, moram, da lahko odgovorim na vprašanja, ki jih je zastavilo predložitveno sodišče, določiti obseg uporabe pojma zakonitega plačilnega sredstva in zlasti statusa eurobankovcev kot zakonitega plačilnega sredstva v pravu Unije.

73. Najprej pa moram predstaviti nekatere uvodne ugotovitve glede enotne valute.

29 Glede tega glej poročilo predstavnikov ministrstev za finance in nacionalnih centralnih bank euroobmočja, ki je omenjeno v četrti uvodni izjavi priporočila 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*), in zlasti točko 2.1.1(a) na str. 3.

1. Uvodne ugotovitve glede enotne valute

74. Kot sem že ugotovil, je euro v skladu s členom 3(4) PEU valuta ekonomske in monetarne unije, ki jo je vzpostavila Evropska unija. Več določb v pogodbah, zlasti pa člen 119(2) in člen 133 PDEU [30], predpisuje, da je euro „enotna valuta“. Tudi v členu 282(3), drugi stavek, PDEU je euro naveden kot enotna valuta.

75. Zakonodajalec Unije, kot tudi številni (če ne vsi) nacionalni zakonodajalci, pojma valute ni opredelil [31].

76. V materialnem pravu Unije je videti, da je pojmu valute najbližji pojem „denarna sredstva“ iz Direktive (EU) 2015/2366 o plačilnih storitvah [32]. V tej direktivi je predmet urejanja na področju plačilnih storitev prenos „denarnih sredstev“, vendar sama direktiva ni natančno pravno opredelila tega pojma. V členu 4(25) te direktive pa so našteta „denarna sredstva“, ki so lahko predmet plačilnih storitev, in sicer so to „bankovc[i] in kovanc[i], knjižni denar ali elektronski denar, kakor je opredeljen v […] Direktiv[i] 2009/110/ES“ [33].

77. V ekonomski teoriji se po navadi uporablja opredelitev valute – mišljene v splošnejšem pomenu „money“ ali „Geld“ [34] – v funkcionalnem smislu, ki v skladu s pojmom, ki izhaja že od Aristotela [35], poudarja tri funkcije, ki jih opravlja, in sicer: (i) funkcijo obračunske enote; (ii) funkcijo plačilnega sredstva (ali sredstva za menjavo); in (iii) funkcijo hranilca vrednosti.

78. S pravnega vidika se zdi, da bi morala biti ta ekonomska opredelitev dopolnjena z elementi državne teorije valute [36], in sicer, da valuto vzpostavi država ali v primeru eura ekonomska in monetarna unija, in da mora obstajati v okviru določenega pravnega sistema.

79. Z zgodovinskega vidika se je narava valute razvijala skozi čas [37]. Sodobna gospodarstva, vključno z ekonomsko in monetarno unijo, v današnjem času temeljijo na „fiduciarnem denarju“, ki je zakonito plačilno sredstvo in ga izdaja centralna banka, vendar ga ni mogoče na primer zamenjati za vnaprej določeno količino zlata [38].

30 Glej tudi uvodne izjave k pogodbama in člen 140(3) PDEU.

31 Že samo s terminološkega vidika lahko izraz „valuta“ (v francoščini „monnaie“) povzroča zmedo, ker se lahko v drugih jezikih prevaja drugače, oziroma na eni strani v smislu „valuta“, in sicer zakonito plačilno sredstvo v določeni državi ali monetarni uniji (v angleščini „currency“, v nemščini „Währung“; ti izrazi ustrezajo izrazu „valuta“, ki se v Pogodbah nanaša na euro). Na drugi strani pa se lahko izraz „valuta“ prevaja tudi v širšem smislu, kot „denar“ (v angleščini „money“, v nemščini „Geld“). Dejansko sta oba smisla izraza valuta povezana med sabo (glej H. Siekmann, v R. Freitag in S. Omlor, *The Euro as a legal Tender – A comparative Approach to a Uniform Concept*, (2020), str. 8 in 9).

32 Direktiva (EU) 2015/2366 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2015 o plačilnih storitvah na notranjem trgu, spremembah direktiv 2002/65/ES, 2009/110/ES ter 2013/36/EU in Uredbe (EU) št. 1093/2010 ter razveljavitvi Direktive 2007/64/ES (UL 2015, L 337, str. 35).

33 Direktiva 2009/110/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. septembra 2009 o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti ter nadzoru skrbnega in varnega poslovanja institucij za izdajo elektronskega denarja ter o spremembah direktiv 2005/60/ES in 2006/48/ES in razveljavitvi Direktive 2000/46/ES (UL 2009, L 337, str. 35). Glej zlasti člen 2(2).

34 Glej opombo 31 zgoraj.

35 Glej Nikomahova etika, V. knjiga, razdelek 5, ki jo je v srednjem veku povzel Tomaž Akvinski v delu Summa theologiae (II-II, vprašanje 78, člen 1.7).

36 Na splošno povezana z G. F. Knapp, *Staatliche Theorie des Geldes* (1905). Vendar glej glede tega H. Siekmann, *Restricting the use of cash in the European Monetary Union: Legal Aspects*, v: F. Rövenkamp, M. Bälz in H.G. Hilpert, Cash in East Asia, (2017), str. 157 in naslednje, kjer so navedene številne druge reference. O pojmu valute in različnih pravnih teorijah valute glej tudi 1. poglavje v C. Proctor, *Mann on the legal aspect of money*, 6. izdaja (2005).

37 Na začetku je obstajal tako imenovani „naturalni denar“, in sicer predmet, izdelan iz snovi, ki je imela tržno vrednost, na primer zlat kovanec; pozneje je nastal „reprezentativni denar“, to so bili bankovci, ki jih je bilo mogoče zamenjati za določeno količino zlata ali srebra. Za hiter pregled glej razlago ECB „Kaj je denar?“ (https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me-more/html/what_is_money.sl.html).

38 Fiduciarni denar, ki sam po sebi nima vrednosti – papir, ki se uporablja za bankovce je v načelu brez vrednosti – se kljub temu sprejema v zameno za blago in storitve, ker ljudje zaupajo centralni banki, da bo tudi v prihodnje ohranila njegovo vrednost. Če bi centralni banki pri tem spodletelo, bi fiduciarni denar izgubil splošno sprejemljivost kot menjalno sredstvo in privlačnost kot hranilec vrednosti.

80. Kot tudi izhaja iz zgoraj navedenega pojma denarnih sredstev, denar – ki je v ekonomski in monetarni uniji enotna valuta, euro – obstaja v fizični obliki, in sicer kot bankovci in kovanci (gotovina), in v knjižni ali elektronski obliki (na primer stanje na bančnem računu). Denar, in torej v euroobmočju euro, v ekonomskem svetu obstaja in kroži v različnih oblikah.

81. Zgodovinsko je najpomembnejša oblika denarja njegova fizična oblika, gotovina (bankovci in kovanci), ki je najvišji izraz denarne suverenosti države. Novejši podatki kažejo, da ima v euroobmočju v celoti gotovina še vedno pomembno vlogo v gospodarstvu. Novejša študija, ki jo je objavila ECB [39], je namreč pokazala, da je v Uniji z gotovino opravljenih okoli 79 % dnevnih plačil, kar po vrednosti predstavlja okoli 54 %. To velja zlasti za plačila majhne vrednosti, samo 10 % analiziranih transakcij v gotovini pa se je nanašalo na blago ali storitve v vrednosti nad 100 EUR. Ta študija je pokazala, da so navade in preference v različnih državah članicah precej različne.

82. Kot jasno izhaja iz navedene študije in kot je na obravnavi potrdila tudi sama ECB, čeprav ima gotovina še vedno pomembno vlogo v gospodarstvu euroobmočja in torej ni videti, da bi lahko, kot menijo nekateri, vsaj v Evropi kaj kmalu prešli v brezgotovinsko družbo (*cashless society*), pa to ne pomeni, da proces posodabljanja gospodarstva in v novejšem času razvoj tehnologije nista pomagala ustvariti drugačnih, nefizičnih oblik denarja, ki sčasoma postajajo vse pomembnejše [40] in bodo v prihodnosti postajale še pomembnejše [41]. Tehnološke inovacije so v zadnjih letih tako hitre in revolucionarne, da bi lahko korenito spremenile finančni sektor in celo ogrozile monetarno suverenost (držav ali, v euroobmočju, Unije) [42]. V tem okviru ne preseneča, da se enako kot v drugih večjih svetovnih gospodarstvih [43] tudi na ravni Unije odpira razprava o možnosti uvajanja digitalne valute (*Central Bank Digital Currency)* [44], ki bi lahko imela velik vpliv na evropski monetarni in finančni sistem in na mednarodno vlogo eura [45].

83. Vsekakor denar, v kakršni koli obliki (fizični kot gotovina ali nefizični), ki je v euroobmočju enotna valuta euro, obstaja in lahko tri zgoraj navedene funkcije opravlja v vseh svojih oblikah; za obravnavano zadevo pa je pomembna predvsem funkcija plačilnega sredstva [46].

84. Zato je torej treba glede na zgoraj navedeno in zlasti glede na zadnjenavedeno funkcijo analizirati, kako je Unija izvajala svojo izključno pristojnost na področju enotne valute, omenjeno zgoraj, s posebnim poudarkom na določitvi statusa zakonitega plačilnega sredstva.

39 Glede tega glej Henk Esselink in Lola Hernández, *The use of cash by households in the euro area*, Occasional Paper Series, ECB, št. 201, november 2017 (na voljo na naslednji povezavi: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op201.en.pdf), str. 18 in naslednje.

40 Novembra 2017 so vloge v denarnih finančnih institucijah (DFI) euroobmočja znašale 17,5 tisoč milijard EUR, v primerjavi s 1100 milijardami EUR gotovine v obtoku (glede tega glej predavanje Yvesa Merscha, člana izvršilnega odbora ECB, z naslovom *Virtual or virtueless*? *The evolution of money in the digital age*, na https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2018/html/ecb.sp180208.en.html).

41 Glede tega glej, izmed mnogih, študijo, ki jo je objavil Mednarodni denarni sklad, in sicer T. Adrian in T. Mancini-Griffoli, *The rise of Digital Money, Fintech Notes*, Notes 19/01, julij 2019, na https://www.imf.org/en/Publications/fintech-notes/Issues/2019/07/12/The-Rise-of-Digital-Money-47097, kjer so navedeni številni sklici.

42 V zvezi s tem glej na primer skupno obvestilo Francoske republike in Zvezne republike Nemčije z dne 13. septembra 2019 o kriptoprojektu Libra, ki ga je predstavil Facebook skupaj s konzorcijem drugih podjetij in nevladnih organizacij.

43 Mediji v zadnjem času poročajo, da je po eni strani Ljudska republika Kitajska v več mestih začela izvajati pilotni program uvajanja digitalne valute (*Central Bank Digital Currency)*, ki je že v napredni fazi, po drugi pa, da se je po tem projektu precej pospešila tudi razprava v ZDA o uvedbi digitalnega dolarja (senat ZDA je imel glede tega razpravo 22. julija 2020; glej https://www.banking.senate.gov/hearings/us-china-winning-the-economic-competition). Vprašanje ima nedvomno zelo pomembne in občutljive geopolitične posledice. O potencialno revolucionarnem vplivu uvedbe CBDC na monetarni sistem glej med drugim najnovejšo študijo (junij 2020), ki jo je objavila Federal Reserve Bank of Philadelphia, *Central Bank Digital Currency*: *Central Banking for all*, na https://www.philadelphiafed.org/-/media/research-and-data/publications/working-papers/2020/wp20-19.pdf.

44 Ta razprava je potekala v okviru Sveta ECOFIN decembra 2019 (glede tega glej prispevek ECB za to srečanje, naslovljen *Innovation and its impact on the European retail payment landscape*, ki je dosegljiv na naslovu https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.other191204~f6a84c14a7.en.pdf). Glede tega glej tudi razpravo Yvesa Merscha, člana izvršilnega odbora ECB, naslovljeno *An ECB digital currency - a flight of fancy*?, na https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2020/html/ecb.sp200511~01209cb324.en.html.

45 Glede tega glej Sporočilo Komisije z dne 5. decembra 2018, Krepitev mednarodne vloge eura, COM(2018) 796 final.

46 Denarni dolg se lahko zakonito poravna z enotno valuto v fizični obliki (torej v gotovini) in z enotno valuto v nefizični obliki (torej na primer z bančnim denarnim nakazilom).

2. Izvajanje izključne pristojnosti Unije na področju zakonitega plačilnega sredstva

85. Zakonodajalec Unije je z izvajanjem svoje izključne pristojnosti uredil nekatere pravne vidike enotne valute, vendar na tem področju ni sprejel celovite in izčrpne ureditve.

86. Pravne določbe Unije, ki urejajo zakonito plačilno sredstvo, so zlasti , na ravni primarnega prava člen 128(1), tretji stavek, PDEU, ki je povzet tudi v členu 16, prvi odstavek, tretji stavek, Statuta ESCB in ECB, na ravni sekundarnega prava pa Uredba št. 974/98, in natančneje njena člena 10 in 11.

87. Te določbe se nanašajo na izdajo in status zakonitega plačilnega sredstva eurobankovcev in eurokovancev, ne podajajo pa natančne opredelitve pravnega pojma zakonito plačilno sredstvo. Glede na občutljivost zadeve in različen pristop na ravni različnih zadevnih držav članic ta vrzel ni naključna[47].

88. Glede na ugotovitve v točkah od 59 do 70 zgoraj je pojem zakonito plačilno sredstvo po mojem mnenju pojem monetarnega prava v okviru prava Unije, ki mora biti kot tak predmet samostojne in enotne razlage v celotni Uniji[48].

89. V zvezi s tem ugotavljam, da čeprav zakonodajalec Unije ni podal natančne opredelitve pojma zakonitega plačilnega sredstva, lahko še vedno kadar koli to naredi in natančno zakonsko opredeli točen pomen tega pojma.

90. Poleg tega je treba poudariti, da je glede na to, da opredelitev tega pojma spada na področje, ki je v izključni pristojnosti prava Unije, izključeno, da bi države članice, ki so, kot izhaja iz točk od 38 do 44 zgoraj, izgubile vse pristojnosti na tem področju, lahko sprejele zakonske določbe, ki zaradi svojega cilja in vsebine urejajo zakonito plačilno sredstvo, in sicer tudi v primeru, da zakonodajalec Unije ne ukrepa. Države članice, katerih valuta je euro, nimajo več nobene pristojnosti za opredelitev pojma zakonitega plačilnega sredstva.

91. Natančneje, v prvih dveh stavkih določbe, po kateri je zakonito plačilno sredstvo pojem primarnega prava, in sicer člen 128(1) PDEU, je določeno, da ima ECB izključno pravico odobriti izdajanje eurobankovcev v Uniji in da lahko eurobankovce izdajajo ECB in nacionalne centralne banke[49]. V tretjem stavku tega odstavka 1 je določeno, da so zakonito plačilno sredstvo v Uniji samo bankovci, ki jih izdajajo ECB in nacionalne centralne banke.

92. Ta določba, ki dobesedno povzema člen 106 PES, sicer ne podaja natančne opredelitve pojma zakonitega plačilnega sredstva, vendar je bistvenega pomena.

93. Prvič, je izraz suverene pravice, ki so jo države članice, katerih valuta je euro, izključno prenesle na Unijo, da opredelijo, katero blago ali instrument (opredmeteni ali neopredmeteni) je zakonito plačilno sredstvo v euroobmočju.

47 Glej v zvezi s tem razprave v okviru delovne skupine, sestavljene iz predstavnikov ministrstev za finance in nacionalnih centralnih bank euroobmočja, ki je omenjena v uvodni izjavi 4 Priporočila 2010/191/EU (glej poročilo, navedeno v opombi 29 zgoraj). Iz tega poročila izhaja, da so nacionalni strokovnjaki menili, da je zakonito plačilno sredstvo na splošno sprejet pojem v nacionalnem pravu, vendar da obstajajo razlike v pravnih tradicijah in navadah potrošnikov v različnih državah članicah. Glede tega glej B. Angel in A. Margerit, *Quelle est la portée du cours légal de l'euro*? V *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, št. 532/2009, zlasti str. 589 in 590.

48 Glej po analogiji sodbo z dne 4. oktobra 2011, Football Association Premier League in drugi (C-403/08 in C-429/08, EU:C:2011:631, točka 154).

49 Glede tega glej Sklep Evropske centralne banke 2011/67/EU z dne 13. decembra 2010 o izdajanju eurobankovcev (prenovitev) (UL 2011, L 35, str. 26).

94. Drugič, v bistvu ima funkcijo jamstva. Kot je pravilno ugotovila Zvezna republika Nemčija, je namenjena ustvarjanju „monopola“ v korist ECB in nacionalnih centralnih bank za izdajanje eurobankovcev s statusom zakonitega plačilnega sredstva ter na ustavni ravni prepoveduje, da bi kateri koli drugi subjekt, javni ali zasebni, izdajal bankovce ali druge vzporedne oblike denarja, ki bi bile zakonito plačilno sredstvo [50].

95. Tretjič, ta določba na ustavni ravni zagotavlja sam obstoj eurobankovcev, kar pomeni, da bi bilo v nasprotju s pravom Unije, če bi jih v celoti odpravili.

96. Ob upoštevanju navedenega po mojem mnenju iz člena 128(1) PDEU, niti iz katerega koli drugega predpisa prava Unije, ne izhaja, da je ustavodajalec Unije nameraval izključiti možnost, da Unija vzporedno z eurobankovci (in eurokovanci) [51] prizna status zakonitega plačilnega sredstva tudi drugim oblikam denarja, ki niso nujno fizične [52]. Zgoraj navedena suverena pravica Unije, da opredeli zakonito plačilno sredstvo, obsega namreč pravico, da po lastni presoji in ob spoštovanju prava Unije opredeli instrument ali instrumente, ki so zakonito plačilno sredstvo v euroobmočju [53].

97. V tem okviru je treba tudi ugotoviti, da čeprav Unija ni izrecno določila, da so poleg gotovine zakonito plačilno sredstvo tudi drugačne oblike denarja, pa je v okviru ureditve notranjega trga analitično uredila plačilne storitve (v zgoraj navedeni Direktivi (EU) 2015/2366) in izdajanje elektronskega denarja (v zgoraj navedeni Direktivi 2009/110). V tem okviru je sama Unija spodbudila uporabo elektronskih plačilnih sredstev [54]. Ta analitična ureditev, katere namen je zagotoviti varnost plačil s knjižnim in elektronskim denarjem, je ob upoštevanju varnosti in razširjenosti nakupov s temi plačilnimi sredstvi pomagala zmanjšati uporabo gotovine [55].

98. Ob upoštevanju navedenega je treba tudi ugotoviti, da če izključna pristojnost, podeljena Uniji na področju enotne valute, Uniji omogoča opredelitev pojma zakonitega plačilnega sredstva, ki, kot bomo bolje videli v naslednjem razdelku, zadeva neposredno uporabo denarja kot sredstva za poravnavo denarnih obveznosti, ta izključna pristojnost ne obsega tudi splošne pristojnosti za urejanje načina poravnave denarnih obveznosti, in sicer ne denarnih obveznosti zasebnega prava ne javnega prava, za kar so še vedno pristojne države članice. V tem okviru je torej še vedno treba v smislu točk od 45 do 48 in 71 zgoraj uskladiti izključno pristojnost Unije na področju opredelitve zakonitega plačilnega sredstva s pristojnostmi držav članic, zlasti na področju civilnega prava, glede poravnave denarnih obveznosti zasebne narave, na področju organizacije in delovanja organov javne uprave in davčnih organov, na področju poravnave denarnih obveznosti javne narave in na kazenskem področju v zvezi z medsebojno povezavo med kroženjem denarja in preprečevanjem kriminala.

50 Z zgodovinskega vidika je imela tudi funkcijo zagotoviti na ustavni ravni popolno zamenjavo nacionalnih valut z eurom v državah članicah, ki so prevzele euro kot enotno valuto.

51 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da so eurokovanci dobili status zakonitega plačilnega sredstva na ravni sekundarnega prava s členom 11 Uredbe št. 974/98. Eurokovanci so tudi izrecno določeni v členu 128(2) PDEU.

52 Glede tega ugotavljam, da iz besedila člena 128(1), tretji stavek, PDEU izhaja, da je v tej določbi določeno, da so *samo bankovci* (die einzigen Banknoten), ki jih izdajajo ECB in nacionalne centralne banke, zakonito plačilno sredstvo v Uniji. Iz te določbe ne izhaja, da so ti bankovci edini instrument, ki je v Uniji zakonito plačilno sredstvo, kar je potrjeno tudi s tem, da so zakonito plačilno sredstvo tudi eurokovanci.

53 Ta razlaga je skladna s potrebo po prožnosti, ki jo mora imeti pravo Unije, da se prilagaja potrebam, ki izvirajo iz sprememb, ki jih prinaša tehnološki razvoj, ki se, kot je omenjeno zgoraj v točki 82, v ekonomskem svetu dogajajo izredno hitro.

54 Glej na primer uvodno izjavo 5 Direktive 2015/236 in zeleno knjigo Komisije iz leta 2012, Na poti k integriranemu evropskemu trgu za kartična, spletna in mobilna plačila (COM(2011) 941 final).

55 Ta analitična ureditev je zagotovila tolikšno raven varnosti transakcij in razširjenost njihove uporabe, da nekateri sklepajo, da je treba knjižni denar že šteti za zakonito plačilno sredstvo. Glej med drugim na primer V. De Stasio, *Verso un concetto europeo di moneta legale: valute virtuali, monete complementari e regole di adempimento*, v *Banca borsa titoli di credito*, 2018, zlasti str. 751.

3. Pojem eurobankovcev in eurokovancev kot zakonitega plačilnega sredstva v pravu Unije

99. Da se lahko odgovori na vprašanja, ki jih je zastavilo predložitveno sodišče, je treba določiti obseg pojma eurobankovcev in eurokovancev kot zakonitega plačilnega sredstva, in sicer tudi glede na to, da zakonodajalec Unije ob izvajanju svoje pristojnosti na tem področju ni podal natančne opredelitve pojma zakonito plačilno sredstvo. Ker gre za pojem prava Unije, mora Sodišče z razlago opredeliti obseg uporabe tega pojma glede na trenutno stanje prava [56].

100. Čeprav natančna opredelitev ni določena, pravo Unije podaja nekatere razlagalne elemente, ki omogočajo določitev obrisov pojma eurobankovcev in eurokovancev kot zakonitega plačilnega sredstva v pravu Unije. Taki elementi so na eni strani Priporočilo Evropske komisije 2010/191/EU in na drugi uvodna izjava 19 Uredbe št. 974/98.

101. Prvi razlagalni element, in sicer Priporočilo 2010/191/EU, se posebej nanaša na obseg in učinke eurobankovcev in eurokovancev kot zakonitega plačilnega sredstva. Kot izhaja iz uvodne izjave 4, to priporočilo temelji na glavnih ugotovitvah poročila, ki ga je pripravila delovna skupina, sestavljena iz predstavnikov ministrstev za finance in nacionalnih centralnih bank euroobmočja, pod okriljem Komisije in ECB.

102. Nacionalno sodišče se v svoji predložitveni odločbi izrecno sprašuje o obsegu uporabe tega priporočila.

103. Glede tega je treba ugotoviti, da iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da v skladu s členom 288(5) PDEU priporočila nimajo zavezujočih učinkov in zato ne morejo ustvariti pravic, na katere bi se lahko sklicevali posamezniki pred nacionalnimi sodišči, vendar pravno niso popolnoma brez učinka. Nacionalna sodišča so namreč zavezana, da v sporih, o katerih odločajo, upoštevajo priporočila, zlasti takrat, ko pojasnjujejo nacionalne določbe, ki so bile sprejete zato, da bi se zagotovila njihova izvedba oziroma da bi dopolnjevali zavezujoče predpise Evropske unije [57].

104. Sodišče je tudi ugotovilo, da lahko dokument, kakršen je Priporočilo 2010/191/EU, ponudi koristne elemente za razlago zadevnih določb prava Unije in tako prispeva k zagotavljanju njihove enotne uporabe, saj ga je pripravila skupina strokovnjakov iz nacionalnih organov in služb Komisije [58].

105. Priporočilo 2010/191/EU je zato pomemben razlagalni element za opredelitev vsebine pojma eurobankovcev in eurokovancev kot zakonitega plačilnega sredstva v pravu Unije, zlasti ker temelji na poročilu, ki ga je pripravila delovna skupina, sestavljena iz predstavnikov držav članic euroobmočja.

106. Iz skupne opredelitve eurobankovcev in eurokovancev kot zakonitega plačilnega sredstva iz točke 1 zgoraj navedenega priporočila izhaja, da če obstaja obveznost plačila, za eurobankovce in eurokovance kot zakonito plačilno sredstvo velja: prvič, obvezno sprejetje; drugič, sprejetje s polno nominalno vrednostjo; in tretjič, razrešitev od plačilnih obveznosti.

107. V zvezi z obveznostjo sprejetja je v točki 1(a) Priporočila 2010/191/EU pojasnjeno, da upnik plačilne obveznosti ne sme zavrniti eurobankovcev in eurokovancev, razen če se obe strani dogovorita za drugo plačilno sredstvo.

56 Sodišče še ni neposredno obravnavalo tega pojma prava Unije, vendar ga je omenjalo v zadevah, povezanih s prostim pretokom blaga (sodba z dne 23. novembra 1978, Thompson in drugi, 7/78, EU:C:1978:209), na področju davka na dodano vrednost (sodbi z dne 14. julija 1998, First National Bank of Chicago, C-172/96, EU:C:1998:354, točka 25, in z dne 22. oktobra 2015, Hedqvist, C-264/14, EU:C:2015:718 točke 25 ter 44 in naslednje) in na področju prometa (sodba z dne 15. novembra 2018, Verbraucherzentrale Baden-Württemberg, C-330/17, EU:C:2018:916).

57 Sodbe z dne 13. decembra 1989, Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646, točke 7, 16 in 18); z dne 21. januarja 1993, Deutsche Shell (C-188/91, EU:C:1993:24, točka 18); z dne 11. septembra 2003, Altair Chimica (C-207/01, EU:C:2003:451, točka 41), in z dne 24. aprila 2008, Arcor (C-55/06, EU:C:2008:244, točka 94).

58 Sodba z dne 6. septembra 2012, Chemische Fabrik Kreussler (C-308/11, EU:C:2012:548, točka 25).

108. Zato je treba v skladu z opredelitvijo zakonitega plačilnega sredstva v Priporočilu 2010/191/EU ugotoviti, da pojem eurobankovcev in eurokovancev kot zakonitega plačilnega sredstva v pravu Unije določa upniku načelno splošno obveznost sprejemanja gotovine za poravnavo denarnih obveznosti, vendar ta obveznost ni absolutna, saj se od nje lahko odstopa z uporabo pogodbene avtonomije strank.

109. Kot pravilno ugotavlja Komisija, je treba glede tega poudariti, da je bila ta opredelitev soglasno sprejeta v okviru delovne skupine, sestavljene iz predstavnikov več držav članic [59], zato se lahko šteje, da se lahko pojem zakonitega plačilnega sredstva, kot je opisan zgoraj, šteje za skupni pojem pravnih ureditev držav članic euroobmočja.

110. Ob sedanjem stanju prava pa je treba samostojni pojem zakonitega plačilnega sredstva v pravu Unije razlagati tudi ob upoštevanju drugega razlagalnega elementa, in sicer uvodne izjave 19 Uredbe št. 974/98.

111. V tej uvodni izjavi je navedeno, da omejitve plačil v bankovcih in kovancih, ki so jih iz javnih razlogov določile države članice, niso nezdružljive s statusom bankovcev in kovancev eura kot zakonitega plačilnega sredstva, pod pogojem, da so na razpolago druga zakonska sredstva za poravnavo monetarnih dolgov.

112. Pred analizo te uvodne izjave o pojmu zakonitega plačilnega sredstva v pravu Unije je treba pojasniti tudi pomen uvodne izjave pravnega akta Unije, o čemer je potekala razprava na obravnavi.

113. Glede tega iz sodne prakse Sodišča izhaja, da preambula akta Unije lahko pojasni vsebino določb samega akta in da so uvodne izjave akta Unije pomembni elementi za razlago, ki lahko razjasnijo voljo avtorja tega akta [60].

114. Iz tega izhaja, da uvodna izjava sama po sebi ni pravno pravilo in zato sama ni pravno zavezujoča, vendar omogoča pojasniti razlago, ki jo je treba podati glede pravnega pravila ali pojma, določenega v aktu, ki jo vsebuje [61].

115. Iz te sodne prakse izhaja, da uvodna izjava 19 Uredbe št. 974/98, ki je vsebovana v zakonodajnem aktu, ki ureja status eurobankovcev in eurokovancev kot zakonitega plačilnega sredstva – in sicer v členu 10, drugi stavek, in členu 11, drugi stavek – podaja element za razlago, ki ga je treba upoštevati za opredelitev natančnega obsega uporabe pojma zakonito plačilno sredstvo v pravu Unije. Ta pojem se uporablja v Uredbi št. 974/98 in v primarnem pravu v členu 128(1), tretji stavek, PDEU, ta člen pa je povzet v členu 16, prvi odstavek, tretji stavek, Statuta ESCB in ECB [62].

59 Glej stran 4 poročila nacionalnih strokovnjakov, navedenega v opombi 29 zgoraj.

60 Glej sodbo z dne 19. decembra 2019, Puppinck in drugi/Komisija (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, točka 75), in v tem smislu sodbo z dne 10. januarja 2006, IATA in ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, točka 76). Glej tudi sodbi z dne 11. junija 2015, Zh. in O. (C-554/13, EU:C:2015:377, točka 42 na koncu), iz z dne 22. septembra 2011, Budějovický Budvar (C-482/09, EU:C:2011:605, točka 40 in naslednje).

61 Glej v tem smislu sodbo del 4. marca 2020, Mowi/Komisija (C-10/18 P, EU:C:2020:149, točki 43 in 44 in navedena sodna praksa).

62 V zvezi s tem je treba poudariti, da – kot so sicer na obravnavi navedle vse intervenientke in kot je razvidno iz sodne prakse Sodišča v točkah 113 in 114 – uvodna izjava ne more prevladati nad dejansko zakonsko določbo, sploh pa ne nad zakonsko določbo primarnega prava. Lahko pa se uporablja za razlago pojma tega akta, ki je določen tako v primarnem kot v sekundarnem pravu in ga je zato treba razlagati enotno. Glede tega je treba tudi ugotoviti, da člen 10, drugi stavek, Uredbe št. 974/98 dobesedno povzema določbo iz člena 106 ES, ki je veljala v času sprejetja te uredbe in je nato postala člen 128 PDEU, na način, ki bi ga lahko opredelili za deklarativnega.

116. Iz te uvodne izjave izhaja, da čeprav zakonodajalec Unije ni natančno opredelil pojma eurobankovcev in eurokovancev kot zakonitega plačilnega sredstva, je priznal, da obstaja določen manevrski prostor za ukrepanje iz javnih razlogov [63], ki niso nujno omejeni na javni red [64]. Torej lahko ne le zasebna avtonomija, ampak tudi (in še bolj upravičeno) ukrepanje iz javnih razlogov upraviči odstopanja od obveznosti (ki ni absolutna), da upniki sprejemajo eurobankovce in eurokovance za poplačilo denarnih obveznosti.

117. Za ukrepanje iz javnih razlogov so na svojih področjih pristojnosti odgovorne tako Unija kot države članice.

118. Glede Unije, ta je pri izvajanju pristojnosti, ki jih ima poleg monetarne politike, iz javnih razlogov že sprejela nekatere predpise, ki sicer zaradi svojih ciljev in vsebine [65] ne urejajo statusa eurobankovcev in eurokovancev kot zakonitega plačilnega sredstva, vendar vplivajo na uporabo gotovine kot plačilnega sredstva. V zvezi s tem je Komisija navedla direktivo o preprečevanju pranja denarja [66] in predpise o kontroli gotovine ob vstopu v Unijo ali izstopu iz nje [67].

119. V istem smislu menim, da – kot je navedeno v zgoraj navedeni uvodni izjavi 19 – lahko države članice pri izvajanju svojih pristojnosti iz javnih razlogov sprejmejo ukrepe, ki zaradi svojega cilja in vsebine ne urejajo statusa eura kot zakonitega plačilnega sredstva, vendar lahko vseeno urejajo poravnavo zasebnih ali javnih obveznosti in pod določenimi pogoji in v določenih mejah omejijo uporabo gotovine za poravnavo teh obveznosti. Taki predpisi se morajo v mejah, navedenih v naslednjem razdelku, šteti za skladne s pojmom eurobankovcev in eurokovancev kot zakonitega plačilnega sredstva v pravu Unije [68]. Ta združljivost izhaja iz samega pojma zakonitega plačilnega sredstva, kot obstaja v sedanjem stanju prava Unije.

120. Taka razlaga pojma zakonitega plačilnega sredstva, kot izhaja iz obstoječih elementov za razlago v sedanjem stanju prava Unije, ne nasprotuje sistematizaciji pristojnosti Unije, kot je navedena v razdelku B teh sklepnih predlogov, in ni v navzkrižju s pojmom izključne pristojnosti Unije, kot je opisana tam.

121. Dejansko iz te razlage nikakor ne izhaja, da imajo države članice pristojnost za urejanje statusa eurobankovcev in eurokovancev kot zakonitega plačilnega sredstva s predpisi, ker ta pojem spada v monetarno politiko v širokem smislu in torej na področje, ki je v izključni pristojnosti Unije.

63 Iz nobenega elementa, niti iz pripravljalnih del za Uredbo št. 974/98 ne izhaja, da bi moral biti obseg uvodne izjave samo prehoden, kot trdita tožeči stranki pred predložitvenim sodiščem.

64 Glede tega je treba ugotoviti, kot je pravilno ugotovila Komisija na obravnavi, da se uvodna izjava 19 nanaša na „javne razloge“ (v francoščini „intérêt public“, v angleščini „public reason“, v španščini „interés público“, v portugalščini „interesse público“). Če se nemška različica te uvodne izjave nanaša na razloge javnega reda (Gründen der öffentlichen Ordnung), uporablja preozek pojem, ki ni skladen s pomenom tega izraza v večini drugih jezikovnih različic obravnavanega zakonskega akta.

65 Glede tega glej po analogiji sodbi z dne 13. septembra 2005, Komisija/Svet (C-176/03, EU:C:2005:542, točke od 41 do 53), in z dne 6. maja 2014, Komisija/Evropski parlament in Svet (C-43/12, EU:C:2014:298, točke od 32 do 42).

66 Direktiva (EU) 2015/849 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. maja 2015 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma, spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Direktive 2005/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta in Direktive Komisije 2006/70/ES (UL 2015, L 141, str. 73). V skladu s členom 11(c) te direktive države članice zagotovijo, da pooblaščeni subjekti uporabljajo ukrepe skrbnega preverjanja strank med drugim v primeru oseb, ki trgujejo z blagom, kadar izvajajo občasne gotovinske transakcije, ki znašajo 10.000 EUR ali več, bodisi da gre za transakcijo, izvedeno z enim dejanjem ali z več dejanji, za katere kaže, da so povezana.

67 Glej Uredbo (EU) 2018/1672 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2018 o kontroli gotovine, ki se vnaša v Unijo ali iznaša iz nje, in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1889/2005 (UL 2018, L 284, str. 6).

68 Seznam takih predpisov, ki veljajo v različnih državah članicah (posodobljen leta 2016), je v dokumentu, ki ga je pripravil Bundestag (zvezi parlament, Nemčija) v zvezi z razpravo o omejitvah plačil v gotovini (*Diskussion über die Begrenzung von Bargeldzahlungen*; WD 4 – 3000 – 043/16, str. 8 in 9).

122. Natančneje, uvodna izjava 19 Uredbe št. 974/98 nikakor ni posebno dovoljenje v smislu člena 2(1) PDEU, kot je obravnavano v točkah 42 in 43 zgoraj. Poleg tega s formalnega vidika močno dvomim, da bi lahko bilo tako dovoljenje vsebovano v uvodni izjavi zakonodajnega akta in ne v njegovi zakonski določbi. V vsakem primeru pa iz te uvodne izjave nikakor ni mogoče razbrati, da imajo države članice pravico sprejemati določbe, ki urejajo zakonito plačilno sredstvo. Nacionalna zakonodaja, ki bi zaradi svojega cilja in vsebine urejala zakonito plačilno sredstvo, bi posegala na področje, ki je v izključni pristojnosti Unije.

123. Ta uvodna izjava samo ugotavlja, da je mogoče, da se predpisi, ki jih sprejmejo države članice pri izvajanju svojih suverenih pristojnosti – na primer na področju civilnega prava v zvezi z izpolnjevanjem obveznosti, ali na področju organizacije svoje javne uprave, ali na davčnem področju, ali na področju preprečevanja kriminala – ki niso prenesene na Unijo, lahko dotaknejo statusa eurobankovcev in eurokovancev kot zakonitega plačilnega sredstva in posegajo v ta pojem. Ta uvodna izjava, ki je namenjena razlagi pojma zakonitega plačilnega sredstva, priznava, da čeprav države članice ne morejo opredeliti pojma zakonito plačilno sredstvo, predpisi, ki jih sprejemajo – pri izvajanju svojih pristojnosti ter pod pogoji in v mejah, ki bodo podrobneje obravnavani v naslednjem razdelku – ki omejujejo uporabo gotovine kot plačilnega sredstva, niso neskladni s pojmom eurobankovcev in eurokovancev kot zakonitega plačilnega sredstva v pravu Unije.

124. Za zaključek, iz zgoraj navedenega izhaja, da je treba ob sedanjem stanju prava Unije pojem eurobankovcev in eurokovancev kot zakonitega plačilnega sredstva razumeti v smislu, da pomeni načelno obveznost za upnika plačilne obveznosti, da sprejema eurobankovce in eurokovance, razen če se pogodbene stranke pri izvajanju zasebne avtonomije niso dogovorile o drugačnem načinu plačila in razen če predpisi, ki jih sprejme Unija ali država članica pri izvajanju svojih pristojnosti, ki zaradi svojega cilja in vsebine ne urejajo zakonitega plačilnega sredstva, ne določajo omejitev pri plačilu z bankovci iz javnih razlogov.

125. Pojem zakonitega plačilnega sredstva torej pomeni, da so eurobankovci in eurokovanci običajno plačilno sredstvo [69]: sprejeti jih je treba, če z avtonomijo strank ali predpisi, ki omejujejo njihovo uporabo kot plačilno sredstvo, ni iz javnih razlogov določeno drugače.

4. Pogoji in omejitve za omejitev uporabe gotovine

126. Obravnavati je treba še vprašanje pogojev, po katerih lahko Unija in države članice pri izvajanju svojih pristojnosti sprejmejo predpise, ki določajo omejitve uporabe gotovine kot plačilnega sredstva, in omejitev, v okviru katerih lahko to naredijo.

127. Na prvem mestu, iz točk od 93 do 95 zgoraj izhaja, da je treba šteti, da predpisi, ki bi *de iure* ali *de facto* v celoti odpravili eurobankovce ali ki bi eurobankovcem odvzeli status zakonitega plačilnega sredstva, niso skladni s členom 128(1), tretji stavek, PDEU.

128. Na drugem mestu, kot je izrecno priznano v besedilu uvodne izjave 19 Uredbe št. 974/98, so predpisi, ki omejujejo uporabo gotovine kot plačilnega sredstva, skladni s pojmom eurobankovcev in eurokovancev kot zakonitega plačilnega sredstva v pravu Unije, če so na eni strani sprejeti iz javnih razlogov, ki, kot je že bilo pojasnjeno, niso nujno povezani z javnim redom [70], in če so na drugi strani sprejeti samo pod pogojem, da obstajajo druga zakonita sredstva za poplačilo monetarnih dolgov.

129. Na tretjem mestu menim, da morajo predpisi, sprejeti pri izvajanju pristojnosti, ki niso pristojnosti monetarnega prava, ki zaradi javnih razlogov omejujejo uporabo gotovine kot plačilnega sredstva, določati omejitev, ki je sorazmerna s ciljem, ki se želi doseči.

69 Kot je pravilno ugotovila nemška vlada, ki je na obravnavi opredelila funkcijo gotovine kot „Auffangfunktion“.

70 Glej opombo 64 zgoraj.

130. V zvezi s tem je treba spomniti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso načelo sorazmernosti eno od splošnih načel prava Unije. To načelo zahteva, da so ukrepi ustrezni za doseganje legitimnih ciljev, ki jim sledi zadevna ureditev, in da ne prestopijo meje tega, kar je potrebno za uresničitev teh ciljev[71]. Zato je treba, ko je mogoče izbirati med več ustreznimi ukrepi, izbrati tistega, ki je manj omejujoč.

131. Načelo sorazmernosti kot načelo, ki omejuje organe oblasti pri izvajanju njihovih pristojnosti s tem, da zahteva ravnotežje med sprejetimi ukrepi in zastavljenim ciljem, vpliva na vsebino in obliko ukrepanja Unije pri izvajanju njene pristojnosti, kot je jasno razvidno iz člena 5(4) PEU, ter na ukrepanje držav članic, če se to ukrepanje pri izvajanju njihovih pristojnosti dotakne ali posega v pravne položaje, ki jih ureja pravo Unije[72].

132. Omejitev uporabe gotovine kot plačilnega sredstva mora biti torej namenjena doseganju cilja v javnem interesu, ki si ga prizadeva doseči predpis, in ne sme presegati tega, kar je nujno, da se ta cilj doseže.

133. Glede tega je treba tudi ugotoviti, kot izhaja iz pojma zakonitega plačilnega sredstva, opisanega v zgornjem razdelku, da Unija ne določa absolutne pravice do plačila v gotovini v vseh primerih. Tudi če bi priznali, da iz prava Unije izhaja subjektivno stališče do uporabe gotovine za plačila, s katerimi dolžnik poravna dolg, čemur je med drugim ugovarjala zlasti Zvezna republika Nemčija, bi šlo, kot je na obravnavi ugotovila Komisija, še vedno za subjektivno stališče, ki ga ni mogoče pripisati splošnim pravicam, ki jih zagotavlja primarno pravo Unije.

134. Status gotovine kot zakonitega plačilnega sredstva je lahko povezan z izvajanjem nekaterih temeljnih pravic, vendar je po mojem mnenju ta povezava samo posredna. Čeprav namreč ni dvoma, da se gotovina lahko uporablja pri uresničevanju nekaterih temeljnih pravic, ki so povezane z uporabo denarja, pa njena uporaba ni splošno potrebna za uresničevanje teh temeljnih pravic, ki se lahko uresničujejo tudi z uporabo drugih oblik denarja ali drugih načinov plačila, ki niso gotovina[73].

135. Povezava gotovine z uresničevanjem temeljnih pravic pa je neposredna v primerih, ko je uporaba gotovine element socialne vključenosti. Dejansko uporaba denarja razen v fizični obliki gotovine v sedanjih razmerah zahteva račun, ki omogoča izvajanje plačilnih transakcij, odprt pri kreditni ali podobni finančni instituciji.

71 Glej med drugim sodbe z dne 8. aprila 2014, Digital Rights Ireland (C-293/12 in C-594/12, EU:C:2014:238, točka 46); z dne 16. junija 2015, Gauweiler in drugi (C-62/14, EU:C:2015:400, točka 67 in navedena sodna praksa), in z dne 11. decembra 2018, Weiss in drugi (C-493/17, EU:C:2018:1000, točka 72).

72 Kot izhaja iz sodne prakse Sodišča, ki presoja ukrepe, ki jih sprejme država članica pri izvajanju svojih pristojnosti in zaradi javnega interesa z njimi omeji eno od temeljnih svoboščin, ki jih priznavata pogodbi. Glej na primer med drugim sodbi z dne 18. junija 2020, Komisija/Madžarska (Preglednost društev) (C-78/18, EU:C:2020:476, točka 76), in z dne 22. novembra 2018, Huijbrechts (C-679/17, EU:C:2018:940, točki 30 in 36). Glede uporabe načela sorazmernosti za državne ukrepe glej tudi sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Di Maura (C-246/16, EU:C:2017:440, točka 48 in navedeni sklici).

73 Tako lahko na primer funkcijo hranilca vrednosti, ki se na splošno povezuje z lastninsko pravico, ki je zagotovljena v pravu Unije v členu 17 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, izvaja večinoma z denarjem, izraženim v nefizični obliki (glej podatke v opombi 40 zgoraj) in ni nujno povezana z denarjem v obliki gotovine. Enako po mojem mnenju velja za uresničevanje eksistencialnih temeljnih pravic, kot so svoboda izbire poklica ali svoboda ravnanja na splošno. V zvezi s tem je res, da je denar v fizični obliki v gotovini, in ne knjižni ali elektronski denar, trenutno edina oblika centralnobančnega denarja Unije, zato ni izpostavljen tveganju propada institucije, ki ga upravlja. Vendar to tveganje – ki se lahko, zlasti zaradi togih regulativnih predpisov, ki se uporabljajo za te ustanove, dejansko šteje za majhno – ne omejuje možnosti uporabe drugih oblik denarja ali drugih načinov plačila za uživanje takih temeljnih pravic, kot je dokazano tudi z zelo razvito in naraščajočo rabo oblik denarja, ki niso gotovina, pri uresničevanju temeljnih pravic. Poleg tega tudi uporaba gotovine kot hranilca vrednosti in kot plačilnega sredstva pomeni tveganja (na primer tveganje kraje ali ropa), zlasti v primerih plačil visokih zneskov. Dalje, čeprav lahko uporaba gotovine v nekaterih primerih zaradi anonimnosti zagotovi večjo zaščito pravice do spoštovanja zasebnega življenja v primerjavi z drugimi plačilnimi sredstvi, pa ni videti, da bi ta pravica imela pomembno vlogo v okoliščinah, kakršne so v zadevi, ki jo obravnava predložitveno sodišče, saj zadevni javni organ, kateremu je treba plačati prispevek za RTV, že ima vse podatke o dolžnikih.

136. Čeprav je v Direktivi 2014/92[74] potrjeno, da ima vsak, ki zakonito prebiva v Evropski uniji, pravico odpreti osnovni plačilni račun v kateri koli državi Unije – ta račun mora vključevati storitev izvajanja plačilnih transakcij, kot so kreditna plačila in direktne obremenitve v Evropski uniji – in čeprav je namen te direktive zlasti spodbujati sodelovanje ranljivih potrošnikov, ki nimajo odprtega bančnega računa, na trgu bančništva na drobno[75], zadnji podatki kažejo, da so sicer osebe, ki še nimajo dostopa do osnovnih finančnih storitev v Evropski uniji in v euroobmočju, v manjšini, vendar njihovo število ni zanemarljivo[76].

137. Za te ranljive osebe je gotovina dejansko edina dostopna oblika denarja in torej edini način za uresničevanje njihovih temeljnih pravic, ki so povezane z uporabo denarja.

138. Ukrepi za omejevanje uporabe gotovine kot plačilnega sredstva morajo zato upoštevati funkcijo socialnega vključevanja, ki jo ima gotovina za te ranljive osebe, in morajo zagotavljati, da dejansko obstajajo drugi zakoniti načini za poravnavo monetarnih dolgov, kot je določeno v uvodni izjavi 19 Uredbe št. 974/98. Analiza sorazmernosti teh ukrepov mora upoštevati tudi to funkcijo socialnega vključevanja. Natančneje, menim, da obstaja obveznost sprejeti primerne ukrepe, da se ranljivim osebam, ki nimajo dostopa do osnovnih finančnih storitev, omogoči, da lahko svoje obveznosti, zlasti če so javne narave, izvajajo brez dodatnih obremenitev.

139. V tem okviru mora najprej ECB v okviru svojih pooblastil za svetovanje iz člena 127(4) in člena 282(5) PDEU ter za osnutke nacionalnih pravnih predpisov iz Odločbe Sveta 98/415/ES[77] analizirati skladnost ukrepov, ki omejujejo uporabo gotovine kot plačilnega sredstva – sprejetih pri izvajanju pristojnosti, ki niso pristojnosti Unije na področju monetarnega prava – s potrebami, ki izhajajo iz pojma zakonitega plačilnega sredstva v pravu Unije, kot je opisan v zgornjem razdelku, ter s spoštovanjem pogojev in omejitev, navedenih v tem razdelku. Nato morajo Komisija kot varuhinja Pogodb v okviru postopkov za ugotavljanje kršitev ter nacionalna sodišča in Sodišče Evropske unije zagotoviti spoštovanje teh potreb, pogojev in omejitev.

E. Vprašanja za predhodno odločanje

140. V nadaljevanju bom na vsa vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je zastavilo predložitveno sodišče, odgovoril glede na pravni okvir, predstavljen v razdelkih zgoraj.

1. Prvo vprašanje za predhodno odločanje

141. Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem za predhodno odločanje sprašuje, ali izključna pristojnost, ki jo ima Unija v skladu s členom 2(1) v povezavi s členom 3(1)(c) PDEU na področju monetarne politike držav članic, katerih valuta je euro, nasprotuje pravnemu aktu ene od teh držav članic, ki določa dolžnost javnih organov države članice, da za izpolnitev oblastno naložene denarne obveznosti sprejemajo eurobankovce.

74 Direktiva št. 2014/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. julija 2014 o primerljivosti nadomestil, povezanih s plačilnimi računi, zamenjavi plačilnih računov in dostopu do osnovnih plačilnih računov (UL 2014, L 257, str. 214). Glej zlasti člen 2(2), člen 16 in uvodne izjave 9, 46 in 48 te direktive.

75 Glej zlasti uvodno izjavo 46 ter člen 18(4) in člen 20(1) Direktive 2014/92.

76 Tako je študija ECB iz leta 2017 pokazala, da v euroobmočju 3,64 % gospodinjstev nima dostopa do bančnih/finančnih storitev (v Nemčiji 0,96 %; glej M. Ampudia, M. Ehrmann, *Financial inclusion: what's it worth*? Working Paper Series, ECB, št. 1990, januar 2017, in sicer glej tabelo 1; dokument je na voljo na https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1990.en.pdf). Iz drugega vira izhaja, da leta 2016 v Evropski uniji okoli 36,5 milijonov ljudi (od tega okoli 850 tisoč ljudi v Nemčiji) ni imelo dostopa do finančnih storitev (*unbanked persons*). Glej https://www.wsbi-esbg.org/press/latest-news/Pages/Close-to-40-million-EU-citizens-outside-banking-mainstream.aspx.

77 Glede obveznosti posvetovanja z ECB na splošno glej točko 131 in naslednje v sklepnih predlogih generalnega pravobranilca F. G. Jacobsa v zadevi Komisija/ECB (C-11/00, EU:C:2002:556).

142. Kot je ugotovljeno v točkah od 23 do 25 teh sklepnih predlogov, iz predložitvene odločbe izhaja, da je predložitveno sodišče prvo vprašanje za predhodno odločanje zastavilo v zvezi z določbo člena 14(1), drugi stavek, BBankG. Navedeno sodišče se sprašuje, ali je lahko ta določba nacionalnega prava, če se lahko šteje, da ureja pravne posledice eurobankovcev kot zakonitega plačilnega sredstva, neskladna s podelitvijo izključne pristojnosti na področju monetarne politike Uniji, kot je določeno v členu 3(1)(c) PDEU.

143. Glede tega iz točk od 57 do 70 zgoraj izhaja, da izključna pristojnost, podeljena Uniji na področju monetarne politike v skladu s členom 3(1)(c) PDEU v okviru pooblastil, potrebnih za vzpostavitev in delovanje enotne valute, vključuje zakonodajno razsežnost, ki se nanaša na to enotno valuto in obsega opredelitev in ureditev statusa enotne valute kot zakonitega plačilnega sredstva. Iz tega izhaja, kot je navedeno zgoraj v točkah 90 in 122, da države članice euroobmočja v skladu z načeli delitve pristojnosti med Unijo in državami članicami, navedenimi zgoraj v točkah od 38 do 44, nimajo nobene pristojnosti na tem področju, zato ne morejo sprejemati zakonov, ki zaradi svojega cilja in vsebine urejajo status eura, oziroma natančneje eurobankovcev, kot zakonitega plačilnega sredstva.

144. Predložitveno sodišče, ki je edino pristojno, da določi natančen obseg uporabe nacionalne zakonodaje, mora torej ugotoviti, ali je člen 14(1), drugi stavek, BBankG zakon, ki zaradi svojega cilja in vsebine ureja status eurobankovcev in eurokovancev kot zakonitega plačilnega sredstva.

145. Menim pa, da so glede tega upoštevne naslednje ugotovitve.

146. Spomniti je treba, da člen 14(1), drugi stavek, BBankG določa, da so eurobankovci edino neomejeno zakonito plačilno sredstvo.

147. Zato je treba ugotoviti, da da se besedilo te določbe ne omejuje na dobesedno povzemanje besedila člena 128(1), tretji stavek, PDEU, ampak se od njega odmika.

148. V določbi prava Unije zakonito plačilno sredstvo zlasti ni opredeljeno kot „neomejeno“.

149. Poleg tega, medtem ko pravo Unije določa, da so eurobankovci edini *bankovci*, ki so zakonito plačilno sredstvo (([Euro]Banknoten sind die einzige Banknoten, die in der Union als gesetzliches Zahnlungsmittel gelten), nacionalna določba izraža koncept, da so eurobankovci edini instrument, edino plačilno sredstvo [78], ki ima neomejen status zakonitega plačilnega sredstva ([Euro]Banknoten sind das einzige unbeschränkte gesetzliche Zahlungsmittel). Ta razlika v besedilu določbe kaže na razliko v cilju. Medtem ko je namen določbe Unije, kot je ugotovljeno v točki 92 in naslednjih zgoraj, v bistvu jamstvo, v bistvu z namenom zagotoviti monopol ECB in centralnih bank na področju izdajanja eurobankovcev kot zakonitega plačilnega sredstva, je videti, da je cilj nacionalne določbe zagotoviti neomejenost statusa eurobankovcev kot zakonitega plačilnega sredstva.

150. Videti je tudi, da to jasno izhaja iz pripravljalnih del za obravnavano nacionalno določbo, iz katerih je razvidno, da je cilj tega, da se v besedilu ohrani „neomejenost“ statusa eurobankovcev kot zakonitega plačilnega sredstva, prav ta, da se dopolni obseg zakonodaje Unije [79].

78 Glede terminoloških razlik v italijanščini (in francoščini) glej opombo 6 zgoraj.

79 Tako iz pojasnil k osnutku zakona o spremembi zakonskih določb na monetarnem področju po uvedbi gotovine v eurih (Entwurf eines Gesetzes über die Änderung währungsrechtlicher Vorschriften infolge der Einführung des Euro-Bargeldes (Drittes Euro-Einführungsgesetz – Drittes EuroEG); Deutscher Bundestag, Drucksache 14/673) izhaja, da je bilo sklicevanje na „neomejeno“ zakonito plačilno sredstvo ohranjeno zaradi pravne jasnosti, ker ni bilo izrecne ureditve v pravu Unije (glej str. 15, v „Zu Artikel 3“, tretji odstavek).

151. Posebni ustavni okvir ESCB, kjer je ta določba, je v pravu Unije izvirni pravni konstrukt, ki združuje nacionalne institucije, in sicer nacionalne centralne banke, in institucijo Unije, in sicer ECB, ter zahteva tesno sodelovanje med njimi, znotraj tega konstrukta pa prevladuje drugačno razmerje in manj jasna ločnica med pravom Unije in nacionalnimi pravnimi redi [80]. Komisija in ECB trdita, da bi lahko ta okvir morda upravičil, da se za zagotovitev pravne varnosti določbe prava Unije natančno prenesejo v določbe nacionalnega prava. Priznavata, da je to izjema od načela, ki izhaja iz sodne prakse, po katerem je dobeseden prenos pravnega predpisa Unije, ki se neposredno uporablja v nacionalnem pravnem redu držav članic, v nasprotju s Pogodbama, ker lahko povzroča nesporazume glede pravne narave predpisov, ki jih je treba uporabljati, in glede njihovega začetka veljavnosti [81]. Jasno je, da tak dobeseden prenos ne bi smel povzročati dvomov ali nesporazumov glede normativnega vira določb [82].

152. Vendar, tudi če bi se strinjali, da je bilo v okviru ESCB to dopustno, se glede na besedilo obravnavane nacionalne določbe in elementov, navedenih v točkah od 147 do 150 ob pridržku dokončne analize, ki jo bo opravilo predložitveno sodišče, zdi, da ta določba, ne samo da dobesedno prenaša določbe prava Unije, ampak ima svoj pomen in cilj, katerega namen je dopolniti pomen pojma eurobankovcev kot zakonitega plačilnega sredstva v pravu Unije [83].

153. Če bi predložitveno sodišče ugotovilo, da je tako, bi bilo treba šteti, da je člen 14(1), drugi stavek, BBankG določba, ki zaradi svojega cilja in vsebine ureja status eurobankovcev kot zakonitega plačilnega sredstva in bi ga bilo treba prenehati uporabljati, ker posega na področje izključne pristojnosti Unije na področju monetarne politike.

154. Ob upoštevanju navedenega menim tudi, da je treba ugotoviti, da se strinjam s stališčem Komisije, po katerem izključna pristojnost Unije na področju monetarne politike ne nasprotuje temu, da država članica pri izvajanju svoje pristojnosti, da uredi delovanje svojih organov javne uprave, lahko določi – z zakoni predpisi, ki zaradi svojega cilja in vsebine ne urejajo statusa eurobankovcev kot zakonitega plačilnega sredstva, ampak urejajo organizacijo organa javne uprave – obveznost temu organu javne uprave, da od svojih zavezancev sprejme plačila v gotovini.

155. Glede na zgoraj navedeno menim, da je treba na prvo vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je zastavilo predložitveno sodišče, odgovoriti, da je treba člen 3(1)(c) PDEU, v povezavi s členom 2(1) in (6) ter členom 128(1) PDEU, razlagati tako, da izključna pristojnost, podeljena Uniji na področju monetarne politike, v okviru pooblastil, potrebnih za vzpostavitev in delovanje enotne valute, vključuje zakonodajno razsežnost, ki se nanaša na to enotno valuto in obsega opredelitev in ureditev statusa enotne valute in zlasti eurobankovcev in eurokovancev kot zakonitega plačilnega sredstva. Iz tega izhaja, da določba nacionalnega prava, ki jo sprejme država članica, katere valuta je euro, ki zaradi svojega cilja in vsebine ureja status eurobankovcev kot zakonitega plačilnega sredstva, ni skladna s pravom Unije, zato jo je treba prenehati uporabljati. Izključna pristojnost Unije na področju monetarne politike ne nasprotuje temu, da država članica pri izvajanju svoje pristojnosti, da ureja delovanje svojih organov javne uprave, lahko sprejme določbo nacionalnega prava, ki zaradi svojega cilja in vsebine ne ureja statusa eurobankovcev kot zakonitega plačilnega sredstva, ampak ureja organizacijo in delovanje svojih organov javne uprave, ki določa, da mora ta organ javne uprave od svojih zavezancev sprejeti plačila v gotovini.

80 Sodba z dne 26. februarja 2019, Rimšēvičs in ECB/Latvija (C-202/18 in C-238/18, EU:C:2019:139, točka 69).

81 Glej glede tega sodbi z dne 7. februarja 1973, Komisija/Italija (39/72, EU:C:1973:13, točki 16 in 17), in z dne 10. oktobra 1973, Variola (34/73, EU:C:1973:101, točke od 9 do 11).

82 Iz podatkov, ki jih je predložila Komisija, izhaja, da so v preteklosti institucije v okviru ESCB sprejele, da se v statutih nacionalnih centralnih bank nekatere določbe prava Unije prenesejo dobesedno. Glede tega glej Konvergenčno poročilo ECB iz maja 2018, str. 17; (https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/ecb.cr201805.sl.pdf).

83 Glede tega je treba tudi opozoriti, da, kot je ugotovila Komisija, je ECB v okviru svoje svetovalne pristojnosti predhodnega značaja, navedene v točki 139 zgoraj, večkrat analizirala BBankG, vendar nikoli ni sprejela stališča o zakonitem plačilnem sredstvu (glej mnenja CON/99/10 z dne 3. septembra 1999 in CON/2011/92 z dne 11. novembra 2011 ter pred tem mnenje Evropskega monetarnega inštituta CON/97/10 z dne 30. maja 1997).

2. Drugo vprašanje za predhodno odločanje

156. Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem za predhodno odločanje sprašuje, ali iz statusa bankovcev, izraženih v eurih, kot zakonitega plačilnega sredstva, ki je določen v členu 128(1), tretji stavek, PDEU, členu 16, prvi odstavek, tretji stavek, Statuta ESCB in ECB ter členu 10, drugi stavek, Uredbe št. 974/98, izhaja prepoved, v skladu s katero javni organi države članice ne smejo zavrniti izpolnitve oblastno naložene denarne obveznosti s takimi bankovci, ali pa je na podlagi prava Unije mogoče določiti pravila, na podlagi katerih je plačilo z eurobankovci za nekatere denarne obveznosti, ki jih določi država, izključeno.

157. Kot je ugotovljeno v točkah od 26 do 27 teh sklepnih predlogov, iz predložitvene odločbe izhaja, da je predložitveno sodišče zastavilo drugo vprašanje za predhodno odločanje v zvezi z določbo iz člena 10(2) uredbe Hessicher Rundfunk o načinu plačila. Predložitveno sodišče se namreč sprašuje, ali je ta določba, ki določa, da se lahko prispevek za RTV, ki ga je treba plačati Hessicher Rundfunk, lahko plača izključno z direktno obremenitvijo, posamičnim nakazilom ali trajnim nalogom in torej izključuje možnost plačila z gotovino, skladna s pojmom eurobankovcev in eurokovancev kot zakonitega plačilnega sredstva, kot izhaja iz prava Unije.

158. V zvezi s tem ugotavljam, da iz točk od 99 do 125 zgoraj izhaja, da je treba ob sedanjem stanju prava Unije pojem eurobankovcev in eurokovancev kot zakonitega plačilnega sredstva – pojem monetarnega prava v pravu Unije, katerega opredelitev je v izključni pristojnosti Unije na področju monetarnega prava – razumeti v smislu, da pomeni načelno obveznost za upnika plačilne obveznosti, da sprejema eurobankovce, razen če se pogodbene stranke pri izvajanju zasebne avtonomije niso dogovorile o drugačnem načinu plačila in razen če predpisi, ki jih sprejme Unija ali država članica pri izvajanju svojih pristojnosti, ki zaradi svojega cilja in vsebine ne urejajo zakonitega plačilnega sredstva, ne določajo omejitev pri plačilu z eurobankovci iz javnih razlogov.

159. Iz točk od 127 do 138 zgoraj tudi izhaja, da te omejitve, da bi bile skladne s statusom eurobankovcev kot zakonitega plačilnega sredstva, ne smejo *de iure* ali *de facto* v celoti odpraviti eurobankovcev, morajo biti sprejete iz javnih razlogov in smejo biti sprejete samo, če obstajajo drugi zakoniti načini za poravnavo monetarnih dolgov. Poleg tega morajo biti sorazmerne in namenjene doseganju cilja v javnem interesu, ki si ga prizadeva doseči predpis, in ne smejo presegati tega, kar je nujno, da se ta cilj doseže.

160. Predložitveno sodišče, ki ima na voljo vse pravne in dejanske elemente, potrebne za zadevno analizo, mora na podlagi napotkov, ki jih poda Sodišče, ugotoviti, ali je nacionalna določba, ki določa omejitve plačil z bankovci, skladna s pravom Unije in s statusom eurobankovcev kot zakonitega plačilnega sredstva.

161. Menim, da so glede določbe iz člena 10(2) uredbe Hessicher Rundfunk o načinu plačila upoštevne naslednje ugotovitve.

162. Prvič, iz predložitvene odločbe ali iz drugega elementa v spisu ne izhaja, da je cilj te določbe ureditev statusa eurobankovcev kot zakonitega plačilnega sredstva, in zato ne posega na področje izključne pristojnosti Unije na področju denarne politike. Videti je, da je ta določba v delu, v katerem se nanaša na način plačila prispevka za RTV, davčne ali „davku podobne“ narave.

163. Drugič, čeprav določa, da je prispevek za RTV zadevnemu deželnemu organu za radiodifuzijo popolnoma nemogoče plačati gotovini, ta določba očitno ne odpravlja eurobankovcev v gotovini in izrecno določa druge zakonite načine plačila za poravnavo zadevne monetarne obveznosti.

164. Tretjič, iz predložitvene odločbe ne izhaja izrecno, kaj je cilj ukrepa za omejitev plačila v bankovcih iz člena 10(2) uredbe Hessicher Rundfunk o načinu plačila. Predložitvena odločba navaja samo prejemanje prispevka za RTV v okviru „postopka z velikim številom udeležencev“ in določa način plačila, ki temelji na potrebi po učinkovitosti organa javne uprave, kar je na obravnavi navedla tudi nemška vlada. V nacionalnem spisu in v pripombah strank, ki so sodelovale v postopku pred Sodiščem, so bili navedeni tudi razlogi, povezani z učinkovitostjo izterjave davčnih dolgov in preprečevanjem kriminala.

165. Glede tega menim, da se lahko vsi ti cilji opredelijo kot javni razlogi, ki lahko upravičijo omejitev uporabe gotovine.

166. Četrtič, glede sorazmernosti ukrepa menim, da določa izključitev možnosti plačila prispevka za RTV z eurobankovci, ki je videti absolutna in brez izjem. Glede tega iz spisa ne izhaja, da je bila upoštevana funkcija socialnega vključevanja, ki jo ima gotovina za ranljive subjekte, navedene v točkah od 136 do 138 zgoraj [84].

167. Na podlagi zgoraj navedenega menim, da je treba na drugo vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je zastavilo predložitveno sodišče, odgovoriti, da je treba pojem eurobankovcev in eurokovancev kot zakonitega plačilnega sredstva, ki je določen v členu 128(1), tretji stavek, PDEU in v členu 16, prvi odstavek, tretji stavek, Protokola št. 4 o Statutu Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke, v členu 10, drugi stavek, Uredbe Sveta (ES) št. 974/98 z dne 3. maja 1998 o uvedbi eura, razumeti v smislu, da pomeni načelno obveznost za upnika plačilne obveznosti, da sprejema eurobankovce, razen če se pogodbene stranke pri izvajanju zasebne avtonomije niso dogovorile o drugačnem načinu plačila in razen če predpisi, ki jih sprejme Unija ali država članica pri izvajanju svojih pristojnosti, ki zaradi svojega cilja in vsebine ne urejajo zakonitega plačilnega sredstva, ne določajo omejitev pri plačilu z eurobankovci. Te omejitve so s pojmom eurobankovcev kot zakonitega plačilnega sredstva skladne samo, če *de iure* ali *de facto* ne odpravljajo eurobankovcev v celoti, če so bile sprejete iz javnih razlogov in če obstajajo drugi zakoniti načini za poravnavo monetarnih dolgov. Poleg tega morajo biti namenjene doseganju cilja v javnem interesu in ne smejo presegati tega, kar je nujno, da se ta cilj doseže.

3. Tretje vprašanje za predhodno odločanje

168. Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem za predhodno odločanje v primeru pritrdilnega odgovora na prvo vprašanje in nikalnega odgovora na drugo vprašanje sprašuje, ali se pravni akt države članice, katere valuta je euro, sprejet na področju izključne pristojnosti Unije za monetarno politiko, lahko uporabi, če oziroma dokler Unija svoje pristojnosti ni uporabila oziroma ne uporabi.

169. Glede na odgovora na prvo in drugo vprašanje za predhodno odločanje menim, da na to vprašanje za predhodno odločanje ni treba odgovoriti.

170. Vsekakor iz točk od 38 do 44 izhaja, da na področju v izključni pristojnosti Unije, ne glede na okoliščino, ali je Unija uporabila svojo pristojnost na tem področju ali ne, države članice nimajo nobene pristojnosti in zato je vsakršna dejavnost držav članic za urejanje tega področja s predpisi *a priori* v navzkrižju s Pogodbama.

84 V zvezi s tem je treba tudi ugotoviti, da ni videti, da tožeči stranki v postopkih v glavni stvari spadata v to kategorijo subjektov, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče. Iz spisa nikakor ne izhaja, da sta tožeči stranki kadar koli trdili, da prispevka za RTV ne moreta plačati, ker nimata dostopa do osnovnih finančnih storitev.

IV. Predlogi

171. Glede na zgoraj navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je postavilo Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Nemčija), odgovori:

1. Člen 3(1)(c) PDEU v povezavi s členom 2(1) in (6) ter členom 128(1) PDEU je treba razlagati tako, da izključna pristojnost, podeljena Uniji na področju monetarne politike, v okviru pooblastil, potrebnih za vzpostavitev in delovanje enotne valute, vključuje zakonodajno razsežnost, ki se nanaša na to enotno valuto in obsega opredelitev in ureditev statusa enotne valute in zlasti eurobankovcev in eurokovancev kot zakonitega plačilnega sredstva. Iz tega izhaja, da določba nacionalnega prava, ki jo sprejme država članica, katere valuta je euro, ki zaradi svojega cilja in vsebine ureja status eurobankovcev kot zakonitega plačilnega sredstva, ni skladna s pravom Unije, zato jo je treba prenehati uporabljati.

   Izključna pristojnost Unije na področju monetarne politike ne nasprotuje temu, da lahko država članica pri izvajanju svoje pristojnosti, da ureja delovanje svojih organov javne uprave, sprejme določbo nacionalnega prava, ki zaradi svojega cilja in vsebine ne ureja statusa eurobankovcev kot zakonitega plačilnega sredstva, ampak ureja organizacijo in delovanje svojih organov javne uprave, ki določa, da mora ta organ javne uprave od svojih zavezancev sprejeti plačila v gotovini.

2. Pojem eurobankovcev in eurokovancev kot zakonitega plačilnega sredstva, ki je določen v členu 128(1), tretji stavek, PDEU, v členu 16, prvi odstavek, tretji stavek, Protokola št. 4 o Statutu Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke, v členu 10, drugi stavek, Uredbe Sveta (ES) št. 974/98 z dne 3. maja 1998 o uvedbi eura, je treba razumeti v smislu, da pomeni načelno obveznost za upnika plačilne obveznosti, da sprejema eurobankovce, razen če se pogodbene stranke pri izvajanju zasebne avtonomije niso dogovorile o drugačnem načinu plačila in razen če predpisi, ki jih sprejme Unija ali država članica pri izvajanju svojih pristojnosti, ki zaradi svojega cilja in vsebine ne urejajo zakonitega plačilnega sredstva, ne določajo omejitev pri plačilu z eurobankovci. Te omejitve so skladne s pojmom eurobankovcev kot zakonitega plačilnega sredstva samo, če *de iure* ali *de facto* ne odpravljajo eurobankovcev v celoti, če so bile sprejete iz javnih razlogov in če obstajajo drugi zakoniti načini za poravnavo monetarnih dolgov. Poleg tega morajo biti namenjene doseganju cilja v javnem interesu in ne smejo presegati tega, kar je nujno, da se ta cilj doseže.