



EUROPSKA SREDIŠNJA BANKA

EUROSUSTAV

HR

ECB PUBLIC

MIŠLJENJE EUROPSKE SREDIŠNJE BANKE

od 14. travnja 2022.

o uvođenju eura u Republici Hrvatskoj

(CON/2022/15)

Uvod i pravna osnova

Europska središnja banka (ESB) zaprimila je 9. ožujka 2022. zahtjev Ministarstva financija Republike Hrvatske za davanje mišljenja o Prijedlogu zakona o uvođenju eura kao službene valute u Republici Hrvatskoj (dalje u tekstu „Prijedlog zakona“).

Nadležnost ESB-a za davanje mišljenja utemeljena je na članku 127. stavku 4. i članku 282. stavku 5. Ugovora o funkcioniranju Europske unije te prvoj, drugoj i trećoj alineji članka 2. stavka 1. Odluke Vijeća 98/415/EZ¹, budući da se Prijedlog zakona odnosi na valutna pitanja, sredstva plaćanja i Hrvatsku narodnu banku (HNB). Upravno vijeće donijelo je ovo Mišljenje u skladu s prvom rečenicom članka 17. stavka 5. Poslovnika Europske središnje banke.

1. Svrha Prijedloga zakona

Glavni je cilj Prijedloga zakona olakšati uvođenje eura u Republici Hrvatskoj i riješiti pitanja koja se odnose na uvođenje eura u mjeri u kojoj ih mjerodavno pravo Unije² ne rješava te nisu u isključivoj nadležnosti Unije u području monetarne politike. Posebno, Prijedlog zakona utvrđuje pravila koja uređuju: (1) osnovna načela koja uređuju prelazak na euro; (2) pravila o preračunavanju i zaokruživanju novčanih iskaza vrijednosti iz kune u euro; (3) opskrbu i zamjenu gotovog novca kune za gotov novac eura; (4) dvojni optjecaj i dvojno iskazivanje; (5) primjenu načela neprekidnosti pravnih instrumenata; (6) preračunavanje novčanih sredstava i pravne instrumente te prilagodbu kamatnih stopa; (7) obavješćavanje klijenata u vezi s tim pitanjima; (8) preračunavanje nominalne vrijednosti dužničkih vrijednosnih papira, temeljnog kapitala, vlasničkih vrijednosnih papira; (9) preračunavanje plaća, mirovina, socijalnih davanja i drugih naknada građanima i kućanstvima; (10) proračune, financijske planove, poslovne knjige, financijske izvještaje i poreze u postupku uvođenja eura; (11) nadzor nad primjenom Prijedloga zakona; (12) prekršajne odredbe; i (13) prijelazne odredbe.

¹ Odluka Vijeća 98/415/EZ od 29. lipnja 1998. o savjetovanju nacionalnih tijela s Europskom središnjom bankom u pogledu nacrtu propisa (SL L 189, 3.7.1998., str. 42.).

² Vidjeti naročito Uredbu Vijeća (EZ) br. 1103/97 od 17. lipnja 1997. o određenim odredbama koje se odnose na uvođenje eura (SL L 162, 19.6.1997., str. 1.); Uredbu Vijeća (EZ) br. 974/98 od 3. svibnja 1998. o uvođenju eura (SL L, 139, 11.5.1998. str. 1.).

2. Opće napomene

- 2.1 ESB pozdravlja cilj Prijedloga zakona da se omogući nesmetani prelazak na euro u Republici Hrvatskoj, kao i pravodobna provedba potrebnih mjera s tim u vezi.
- 2.2 Postupak prelaska primjenjuje se ne samo na novčanice i kovanice već i na (elektroničke) platne instrumente. U tom smislu, sve nacionalne pravne odredbe i/ili tržišne prakse povezane s elektroničkom obradom kreditnih transfera i izravnih terećenja morat će biti u skladu s odredbama Uredbe (EU) br. 260/2012 Europskog parlamenta i Vijeća³ i platnim shemama jedinstvenog područja plaćanja u eurima koje uređuje.
- 2.3 Određene odredbe Prijedloga zakona ponavljaju odgovarajuće odredbe prava Unije koristeći iste ili malo drugačije formulacije⁴. ESB shvaća da je namjera hrvatskih vlasti olakšati primjenu tih odgovarajućih odredbi prava Unije u Republici Hrvatskoj. U načelu, međutim, takvo ponavljanje treba izbjegavati. U tom kontekstu, ESB podsjeća da reprodukcija, u odredbi nacionalnog prava, odredbe prava Unije koja je izravno primjenjiva u pravnom poretku države članice, može stvoriti nesigurnost kako u pogledu pravne prirode primjenjivih odredbi tako i u pogledu datuma njihova stupanja na snagu. Ovo ne bi bilo u skladu s jedinstvenom primjenom i tumačenjem prava Unije na cijelom području Unije.⁵ Osim toga, u onoj mjeri u kojoj odredba nacionalnog prava koristi tekst drukčiji od odgovarajuće odredbe Unije za uvođenje eura, ona potencijalno stvara vlastiti regulatorni sadržaj, što ne bi bilo u skladu s isključivom nadležnošću Unije u pitanjima monetarne politike za države članice čija je valuta euro.⁶ Koncept monetarne politike nije ograničen na njezinu operativnu provedbu, koja je, prema prvoj alineji članka 127. stavka 2. Ugovora, jedna od osnovnih zadaća Eurosustava⁷, već uključuje i regulatornu dimenziju čiji je cilj zajamčiti statusa eura kao jedinstvene valute.⁸ U skladu s člankom 2. stavkom 1. Ugovora, isključiva nadležnost Unije u pitanjima monetarne politike onemogućuje državama članicama da donesu odredbu koja, u svjetlu svog cilja i sadržaja, uspostavlja pravna pravila koja uređuju korištenje eura kao jedinstvene valute, osim ako države članice djeluju na temelju ovlaštenja Unije ili u svrhu provedbe akata Unije.⁹
- 2.4 U tom smislu, ESB općenito poziva hrvatska tijela da razmotre brisanje izravno primjenjivih odredbi prava Unije koje se ponavljaju u Prijedlogu zakona. Međutim, ESB podsjeća da je uključivanje nekih elemenata izravno primjenjivih odredbi prava Unije u nacionalno pravo opravdano samo u iznimnim

3 Uredba (EZ) br. 260/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. ožujka 2012. o utvrđivanju tehničkih i poslovnih zahtjeva za kreditne transfere i izravna terećenja u eurima i o izmjeni Uredbe (EZ) br. 924/2009 (SL L 94, 30.3.2012., str. 22.).

4 Vidjeti članak 4. stavak 1. točku 3., članak 4. stavak 1. točku 17., članak 13. stavak 1., članke 14. i 33. te članak 54. stavak 1. i članak 54. stavak 3. Prijedloga zakona.

5 Presuda Suda Europske unije od 7. veljače 1973., *Commission v Italy*, C-39/72, EU:C:1973:13, stavci 16. i 17.; Presuda Suda Europske unije od 10. listopada 1973., *Variola*, C-34/73, EU:C:1973:101, stavci od 9. do 11.; Presuda Suda Europske unije od 2. veljače 1977., *Amsterdam Bulb*, C-50/76, EU:C:1977:13, stavci od 5. do 8. Vidjeti također stavak 2. Mišljenja CON/2006/10, stavak 2.4 Mišljenja CON/2006/29, stavak 2.1 Mišljenja CON/2007/1, stavak 2.2. Mišljenja CON/2007/43 i stavak 12. Mišljenja CON/2005/21. Sva mišljenja ESB-a dostupna su na EUR-Lexu.

6 Članak 3. stavak 1. Ugovora.

7 Članak 139. stavak 2. Ugovora.

8 Presuda Suda Europske unije od 26. siječnja 2021., *Hessischer Rundfunk*, C-422/19 i C-423/19, EU:C:2021:63, stavak 38.

9 Presuda Suda Europske unije od 26. siječnja 2021., *Hessischer Rundfunk*, C-422/19 i C-423/19, EU:C:2021:63, stavci 52 i 58.

okolnostima radi dosljednosti i kako bi bili razumljivi osobama na koje se odnose.¹⁰ Takve iznimne okolnosti ne postoje ako su izravno primjenjive odredbe prava Unije dovoljno koherentne i sveobuhvatne zbog čega ih nije potrebno ponavljati ili odražavati u nacionalnom pravu.¹¹ Naprotiv, ako takve iznimne okolnosti postoje, reproduciranje elemenata izravno primjenjivih odredbi prava Unije trebalo bi se izvršiti precizno, bilo ugradnjom ili upućivanjem, bez mijenjanja njihova teksta.¹²

3. Posebne napomene

3.1 Definicija „pravnog instrumenta“

3.1.1 Prijedlog zakona definira pojam „pravni instrument“ kao pravni instrument kako je uređen Uredbom (EZ) br. 1103/97¹³. Međutim, u raznim slučajevima, Prijedlog zakona također upućuje na pojam „ugovor i drugi pravni instrumenti“. ¹⁴ Ovu nešto drugačiju reprodukciju pojma koji se koristi u izravno primjenjivom pravu Unije treba izbjegavati kako bi se zaštitila ujednačena primjena prava Unije i kako se ne bi stvorio nacionalni regulatorni sadržaj koji bi zadirao u isključivu nadležnost Unije u pitanjima monetarne politike, u ovom slučaju riskirajući stvaranje različite definicije „pravnog instrumenta“. U slučaju definicije u Uredbi (EZ) br. 1103/97, ne nastaju iznimne okolnosti u kojima bi bilo opravdano njezino reproduciranje. Odredba o primjeni upućivanja na euro u pravnim instrumentima i načelo kontinuiteta u toj Uredbi, osim što su izravno primjenjivi, jasni su i dovoljno sveobuhvatni.¹⁵ Isto mora vrijediti i za definiciju „pravnog instrumenta“ na koju se ova odredba nadograđuje. Stoga, ESB preporučuje da se pojmovi kao što su „ugovor i drugi pravni instrumenti“ u čitavom tekstu zamijene pojmom „pravni instrument“.

3.2 Uloga HNB-a kao zakonskog izdavatelja eurokovanica

3.2.1 U skladu s člankom 128. stavkom 2. Ugovora, pravo izdavanja eurokovanica imaju države članice. Stoga svaka država članica europodručja određuje zakonskog izdavatelja eurokovanica. U većini država članica europodručja izdavanje eurokovanica obavlja država. U pet od tih država nacionalne središnje banke djeluju kao zastupnici za svoje riznice u pogledu kovanja eurokovanica i njihova stavljanja u optjecaj¹⁶. U pet preostalih država članica europodručja izdavanje kovanica u nadležnosti je NSB-a. ESB shvaća da je HNB trenutačno zakonski izdavatelj kovanica kuna¹⁷ i da je namjera da HNB bude zakonski izdavatelj eurokovanica¹⁸. S tim u vezi, Prijedlog zakona propisuje da HNB osigurava opskrbu gotovim novcem eura na području Republike Hrvatske osiguravanjem proizvodnje ili nabavom odgovarajuće količine eurokovanica¹⁹. Osim toga, Zakon o HNB-u propisuje

¹⁰ Vidjeti stavak 12. Mišljenja CON/2005/21 s upućivanjem na Presudu Suda Europske unije od 28. ožujka 1985., *Commission v Italian Republic*, C-272/83, EU:C:1985:147. Vidjeti a contrario stavak 2.2. Mišljenja CON/2006/10.

¹¹ Vidi stavak 13. Mišljenja CON/2005/21; stavke 2.2 i 2.3 Mišljenja CON/2006/10.

¹² Vidi stavak 2.2. (fusnota 6.) Mišljenja CON/2007/43.

¹³ Vidi članak 4. stavak 1. točku 34. Prijedloga zakona.

¹⁴ Vidi članak 54. stavak 1. i članak 54. stavak 3. Prijedloga zakona.

¹⁵ Vidi stavak 2.3 Mišljenja CON/2006/10.

¹⁶ Grčka, Finska, Irska, Luksemburg i Malta; vidi stavak 2.1 Mišljenja CON/2016/4.

¹⁷ Cipar, Estonija, Latvija, Litva i Slovačka; vidi stavak 2.1 Mišljenja CON/2016/4.

¹⁸ Vidi članak 4. stavak 1. točku 3. Zakona o HNB-u (Narodne novine br. 75/08, 54/13, 47/20).

¹⁹ Vidi članak 33. Prijedloga zakona.

da HNB može izdavati eurokovanice uz odobrenje ESB-a o opsegu izdanja²⁰. Posljednja odredba djelomično reproducira članak 128. stavak 2. Ugovora, što je problematično sa stajališta jedinstvene primjene prava Unije (vidjeti gore). ESB razumije potrebu utvrđivanja zakonskog izdavatelja eurokovanica u Republici Hrvatskoj. Kako bi se jasno utvrdila uloga HNB-a bez rizika da se reproduciraju izravno primjenjive odredbe prava Unije, ESB preporučuje pojasniti da je HNB zakoniti izdavatelj eurokovanica istodobno upućujući na ograničenja propisana u članku 128. stavku 2. Ugovora bez mijenjanja njegova teksta.

3.3 *Status eura kao zakonskog sredstva plaćanja u Republici Hrvatskoj i dvojni optjecaj eura i kune*

3.3.1 Prijedlog zakona propisuje da će euro biti službena novčana jedinica i zakonsko sredstvo plaćanja u Republici Hrvatskoj²¹ i da će razdoblje dvojnog optjecaja kuna i eura trajati 14 dana od datuma uvođenja eura. Prvo, ESB primjećuje da se, s tehničkog stajališta, status zakonskog sredstva plaćanja ne smije dodijeliti euru ili drugoj valuti kao takvoj, već oblicima novca u toj valuti, tj. trenutačno novčanicama nominiranim u eurima prema članku 128. stavku 1. Ugovora i kovanicama nominiranim u eurima prema članku 11. Uredbe (EZ) br. 974/98. U mjeri u kojoj Prijedlog zakona reproducira te izravno primjenjive odredbe prava Unije, hrvatske vlasti možda će razmotriti njihovo brisanje. Štoviše, ESB podsjeća da koncept zakonskog sredstva plaćanja u pogledu sredstva plaćanja nominiranog u novčanoj jedinici u svojem uobičajenom smislu znači da se to sredstvo plaćanja ne može odbiti prilikom namire duga nominiranog u toj istoj novčanoj jedinici po nominalnoj vrijednosti s učinkom podmirenja duga.²² ESB primjećuje da se kuna *de facto* tretira kao zakonsko sredstvo plaćanja tijekom prijelaznog razdoblja od 14 dana od uvođenja eura. Članak 15. stavak 1. Uredbe (EZ) br. 974/98 navodi da novčanice i kovanice nominirane u jedinicama nacionalne valute ostaju zakonsko sredstvo plaćanja unutar granica njihova područja najduže šest mjeseci od odgovarajućeg datuma prelaska na gotovinu eura te ovlašćuje države članice da skrate ovo razdoblje. Sukladno tomu, Prijedlog zakona, koji treba shvatiti kao da se odnosi na novčanice i kovanice kune, ne zadire u isključivu nadležnost Unije u pitanjima monetarne politike.

3.4 *Pravila zaokruživanja i načelo neutralnosti*

3.4.1 Prijedlogom zakona utvrđuju se pravila o preračunavanju i zaokruživanju cijena i drugih novčanih iskaza vrijednosti²³. Upućivanje na „cijene i druge novčane iskaze vrijednosti“ u Prijedlogu zakona čini se da se razlikuje od Uredbe (EZ) br. 1103/97²⁴, koja upućuje na „novčane iznose koji se moraju platiti ili obračunati“. Razlika u tekstu može stvoriti određenu nesigurnost u pogledu opsega primjene pravila zaokruživanja. Potrebno je pripaziti da se pojam „novčani iznosi koji se moraju platiti ili obračunati“ ne tumači široko, budući da može obuhvatiti samo novčane iznose koji dovode do plaćanja od strane potrošača, odnosno sva novčana dugovanja, te s druge strane, iznose unesene u računovodstvene dokumente ili izvještaje, bilo da su komercijalni, računovodstveni ili financijski,

20 Vidi članak 101. Zakona o HNB-u (Narodne novine br. 75/08, 54/13, 47/20).

21 Vidi članak 13. stavak 1. Prijedloga zakona.

22 Presuda Suda Europske unije od 26. siječnja 2021., *Hessischer Rundfunk*, C-422/19 i C-423/19, EU:C:2021:63, stavak 46.

23 Vidi članak 14. Prijedloga zakona.

24 Vidi članak 5. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1103/97.

kada praktični razlozi ne samo da opravdavaju već i zahtijevaju zaokruživanje na najbliži cent²⁵. Šira definicija ili interpretacija pojma prava Unije „novčani iznosi koji se moraju platiti ili obračunati“ mogla bi stvoriti nesigurnost u pogledu jednoobrazne primjene prava Unije. ESB priznaje da, iznimno, može postojati potreba da se pravo Unije reproducira u nacionalno pravo kako bi se učinilo razumljivim osobama na koje se odnosi. Međutim, hrvatske vlasti možda žele razmotriti usklađivanje teksta Prijedloga zakona o pravilima preračunavanja i zaokruživanja s pravom Unije izravnim pozivanjem na odgovarajuće odredbe prava Unije²⁶ bez mijenjanja njihova teksta.

- 3.4.2 ESB shvaća da Republika Hrvatska nastoji odraziti ustaljenu sudsku praksu Suda Europske unije o srednjim vrijednostima²⁷ u Prijedlogu zakona uvođenjem posebnih pravila zaokruživanja jediničnih cijena robe i usluga²⁸, kao *lex specialis* za opće pravilo zaokruživanja sadržano u članku 14. Prijedloga zakona.

3.5 Tečajna lista za euro

- 3.5.1 Prijedlog zakona propisuje da od datuma uvođenja eura (1) HNB objavljuje tečajnu listu HNB-a za euro u odnosu na druge valute²⁹ i (2) srednji tečajevi HNB-a za euro u odnosu na druge valute primjenjuju se za potrebe statističkog, računovodstvenog i poreznog izvješćivanja te u svim pravnim instrumentima u kojima su se prije datuma uvođenja eura primjenjivali srednji tečajevi HNB-a za kunu u odnosu na druge valute koje nisu euro, ako nekim propisom nije drukčije uređeno³⁰. ESB smatra da je HNB, ako je to ikako moguće, u tu svrhu trebao koristiti reguliranu referentnu stopu EU-a. Ako to nije moguće, HNB može istražiti dodatna alternativna rješenja kao što je na primjer, objavljivanje tečaja HNB-a za euro u odnosu na druge valute, potaknutog dnevnim referentnim deviznim tečajevima za euro ESB-a (ECBRR) i deviznim tečajevima drugih središnjih banaka ili tržišnim deviznim tečajevima (tj. miješani tečaj) te koristiti takve tečajeve HNB-a kao zamjenu za srednji tečaj HNB-a. Nadalje, treba podsjetiti da ESB trenutačno objavljuje dnevne referentne devizne tečajeve za euro ESB-a, ali su oni namijenjeni samo za javne informacije i ESB ne savjetuje da se ti referentni tečajevi ESB-a koriste za komercijalne transakcije.

4. Savjetovanje ESB-a o provedbenim propisima donesenim temeljem Prijedloga zakona

- 4.1 Prijedlog zakona predviđa donošenje nekoliko provedbenih propisa³¹, uključujući odluke HNB-a o (1) predopskrbi gotovine eura; (2) zamjeni gotovog novca kune; (3) zamjeni neprikladnog i sumnjivog gotovog novca kune; (4) opskrbi gotovog novca eura; (5) izvješćivanju o podacima iz poslovanja s gotovim novcem; (6) uvjetima za iskorištavanje autorskog djela koje je korišteno na nacionalnom dizajnu eurokovanica i gotovom novcu kune; (7) kontroli provjere autentičnosti i prikladnosti eurokovanica i postupka testiranja rada uređaja za obradu eurokovanica; i (8) sadržaju i strukturi obavijesti o bitnim elementima preračunavanja. Nacionalna tijela bi trebala imati na umu obvezu

²⁵ Presuda Suda Europske unije od 14. rujna 2004., *Verbraucher-Zentrale Hamburg*, C-19/03, EU:C:2004:524, stavci 35. i 36.

²⁶ Vidi također stavak 22. Mišljenja CON/2005/21.

²⁷ Presuda Suda Europske unije od 14. rujna 2004., *Verbraucher-Zentrale Hamburg*, C-19/03, EU:C:2004:524.

²⁸ Vidjeti članak 15. Prijedloga zakona.

²⁹ Članak 17. stavak 1. Prijedloga zakona.

³⁰ Članak 17. stavak 2. Prijedloga zakona.

³¹ Članak 38. stavci od 1. do 7. i članak 62. stavak 4. Prijedloga zakona.

savjetovanja s ESB-om o prijedlozima provedbenih propisa iz područja nadležnosti ESB-a u vezi s valutnim pitanjima, sredstvima plaćanja i nacionalnim središnjim bankama.

Ovo mišljenje objavit će se na EUR-Lexu.

Sastavljeno u Frankfurtu na Majni, 14. travnja 2022.

[potpis]

Predsjednica ESB-a

Christine LAGARDE