



Kontakty z Mediami  
i Informacja

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej  
**KOMUNIKAT PRASOWY nr 2/15**

Luksemburg, 14 stycznia 2015 r.

Opinia rzecznika generalnego w sprawie C-62/14  
Peter Gauweiler i in. / Deutscher Bundestag

**W opinii rzecznika generalnego Cruza Villalóna program EBC „Outright Monetary Transactions” jest, co do zasady, zgodny z TFUE**

*Ta zgodność zależeć będzie, o ile omawiany program zostanie wdrożony, od spełnienia określonych warunków*

W 2010 r. międzynarodowy kryzys gospodarczy, który rozpoczął się w 2008 r., przekształcił się w kryzys długu publicznego w szeregu państw strefy euro. Latem 2012 r. wątpliwości inwestorów co do niezawodności wspólnej waluty spowodowały niepowstrzymany zdawałoby się wzrost premii za ryzyko, stosowanych do obligacji skarbowych tych państw, kreśląc krytyczny obraz sytuacji finansowej.

Owa wyjątkowa sytuacja zagrażała wydolności polityki pieniężnej powierzonej Europejskiemu Bankowi Centralnemu („EBC”). W komunikacie prasowym opublikowanym w dniu 6 września EBC ogłosił przyjęcie porozumienia dotyczącego programu skupu obligacji skarbowych emitowanych przez państwa strefy euro („program OMT”).<sup>1</sup> W komunikacie prasowym przedstawiono podstawowe cechy programu. Jednak do dziś nie wydano regulujących go instrumentów prawnych.

EBC zadeklarował gotowość do dokonania, poprzez omawiany program, skupu obligacji skarbowych państw strefy euro na rynkach wtórnych, pod określonymi warunkami: (i) dane państwa muszą być objęte programem wsparcia finansowego Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (European Financial Stability Facility, „EFSF”) lub Europejskiego Mechanizmu Stabilności (European Stability Mechanism, „ESM”)<sup>2</sup>, który powinien dopuszczać możliwość dokonywania w ramach EFSF lub ESM zakupów na rynku pierwotnym; (ii) transakcje mają być skoncentrowane na krótszej części krzywej dochodowości; (iii) nie zostaną ustalone uprzednie ograniczenia ilościowe; (iv) EBC będzie traktowany w ten sam sposób, jak prywatni wierzyciele oraz (v) EBC zobowiąże się do poddania powstałej płynności pełnej sterylizacji.

Grupa niemieckich polityków, profesorów prawa i ekonomii, niemiecki dziennikarz oraz niemiecka organizacja pozarządowa wnieśli do Bundesverfassungsgericht (federalnego sądu konstytucyjnego Niemiec, „BVerfG”) skargę przeciwko Bundesregierung (rządowi federalnemu Niemiec) uznając, że zostały naruszone ich prawa podstawowe, ponieważ rząd nie wniósł do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skargi o stwierdzenie nieważności zapowiedzi programu OMT. Z kolei partia Die Linke wszczęła przed BVerfG postępowanie w przedmiocie konfliktu między organami konstytucyjnymi w celu uzyskania działania ze strony Bundestagu na rzecz zniesienia programu OMT.

BVerfG zwrócił się, po raz pierwszy w historii, w trybie prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości kwestionując zgodność z prawem programu OMT. BVerfG dąży do ustalenia, po pierwsze, czy program ten, zamiast narzędzia polityki pieniężnej, nie stanowi raczej środka polityki gospodarczej, niemieszczącego się w kompetencjach BCE. Po drugie, niemiecki sąd wyraża wątpliwość, czy omawiany środek nie przekracza zakazu monetyzacji długu państw członkowskich

<sup>1</sup> „Outright Monetary Transactions”: bezwarunkowe transakcje monetarne [kupna i sprzedaży].

<sup>2</sup> Celem tego mechanizmu, utworzonego na stałe w odpowiedzi na kryzys długu publicznego zaistniały w szeregu państw członkowskich, jest ochrona stabilności finansowej strefy euro w drodze wsparcia finansowego udzielanego wszystkim biorącym w nim udział państwom.

ustanowionego w TFUE. Kwestie wzbudzające wątpliwości BVerfG uwidaczniają, w bardziej ogólnym ujęciu, zagadnienie granic kompetencji EBC, gdy musi się on zmierzyć z wyjątkowymi sytuacjami, takimi jak ta zaistniała latem 2012 r.

EBC podnosi, że pomimo „niekonwencjonalnego” charakteru instrumentu i niesionego ryzyka, program OMT mieści się w jego kompetencjach. W opinii EBC pośrednim celem programu OMT jest umożliwienie ponownego skutecznego stosowania jego instrumentów polityki pieniężnej – zaś celem bezpośrednim jest obniżenie stóp oprocentowania żądanych w odniesieniu do obligacji danego państwa w celu unormowania sytuacji. Niemieccy skarżący i sam BVerfG uważają natomiast, że prawdziwym celem programu jest przekształcenie EBC w „pożyczkodawcę ostatniej szansy” dla państw strefy euro.

W przedłożonej dzisiaj opinii rzecznik generalny Pedro Cruz Villalón wskazał, że planowanie i prowadzenie polityki pieniężnej leży w wyłącznej kompetencji EBC. Do realizacji swego zadania posiada on wiedzę techniczną i cenne informacje, które, w połączeniu z jego reputacją i komunikacją społeczną, pozwalają mu tak kierować oczekiwaniami, by sygnały polityki pieniężnej faktycznie docierały do gospodarki. Z tego względu **EBC musi dysponować szerokim zakresem uznania w planowaniu i prowadzeniu polityki pieniężnej UE, a sądy powinny kontrolować działania EBC zachowując wysoki stopień rozwagi, gdyż brak im specjalistycznej wiedzy i doświadczenia, które posiada EBC w tej dziedzinie.**

Rzecznik generalny uważa, że **program OMT jest niekonwencjonalnym narzędziem polityki pieniężnej.** Niemniej jednak, tego rodzaju niekonwencjonalne narzędzia muszą być zgodne z określonymi przepisami prawa pierwotnego (na przykład zakazem monetyzacji długu państw członkowskich), a w szczególności – z zasadą proporcjonalności.

Rzecznik generalny zauważył ponadto, że program OMT jest środkiem niedokończonym, gdyż w komunikacie prasowym z dnia 6 września 2012 r. przedstawiono jedynie jego podstawowe cechy techniczne, nie został formalnie przyjęty, a jego zastosowanie w konkretnej sytuacji nie miało miejsca. Jego analiza przeprowadzana jest więc na tej podstawie.

Odnosnie do pierwszego pytania prejudycjalnego, o to, czy program OMT nie stanowi w rzeczywistości narzędzia polityki gospodarczej, a nie pieniężnej, rzecznik generalny ocenił, że cele programu OMT są uzasadnione i zgodne z polityką pieniężną. Zważywszy jednak na istotną rolę pełnioną przez EBC w programach wsparcia finansowego (planowanie, zatwierdzanie i okresowe monitorowanie), w określonych okolicznościach można by uznać, że jego działanie stanowi coś więcej, aniżeli „wsparcie” polityki gospodarczej. Stąd, jeżeli dojdzie do wdrożenia programu OMT, **to aby zachował on swój charakter narzędzia polityki pieniężnej, EBC powinien powstrzymać się od bezpośredniego udziału w programie wsparcia finansowego stosowanego do danego państwa.**

Rzecznik generalny ocenił, że **EBC powinien odpowiednio uzasadnić przyjęcie niekonwencjonalnego środka, takiego jak program OMT, jasno i precyzyjnie wskazując nadzwyczajne okoliczności uzasadniające.** Zważywszy iż okoliczności te nie zostały wskazane w komunikacie prasowym wydanym w dniu 6 września 2012 r., **jeżeli program zostanie wdrożony, zarówno nadający mu postać akt prawny, jak i jego wykonanie będą musiały spełniać wspomniane wymogi dotyczące uzasadnienia.**

Rzecznik generalny uważa, że **program OMT jest odpowiedni** w celu osiągnięcia obniżenia stóp oprocentowania obligacji skarbowych dotkniętych państw, co pozwoli na normalizację w określonym stopniu sytuacji finansowej w danych państwach, przez co EBC będzie mógł prowadzić swą politykę pieniężną w warunkach większej pewności i stabilności. Jednocześnie rzecznik podkreślił, że program OMT jest **konieczny i proporcjonalny w ścisłym znaczeniu**, gdyż EBC nie podejmuje ryzyka, które prowadziłoby nieuchronnie do niewypłacalności. Rzecznik generalny zastrzegł, że ocena zależy od faktycznego zastosowania programu OMT, a jego analiza ogranicza się do elementów zawartych w komunikacie prasowym z dnia 6 września 2012 r.

**W związku z tym, w opinii rzecznika generalnego Cruza Villalóna, program OMT przyjęty przez EBC, o takich cechach technicznych, jak przedstawiono w komunikacie prasowym, nie narusza zasady proporcjonalności i można go uznać za zgodny z prawem, pod warunkiem, że gdy przyjdzie do jego wykonania, zostaną ściśle spełnione obowiązki uzasadnienia i wymogi wynikające z zasady proporcjonalności.**

Odnosząc się do drugiego pytania prejudycjalnego – zakazu monetyzacji ustanowionego w TFUE – rzecznik generalny zbadał, czy dopuszczając skup przez EBC obligacji skarbowych państw członkowskich strefy euro na rynkach wtórnych, program OMT narusza ten zakaz nabywania bezpośrednio obligacji państw członkowskich. Wskazał on, że zakaz ten jest podstawową zasadą „ram konstytucyjnych” regulujących Unię gospodarczą i walutową i że z tego względu wyjątki od niego należy interpretować ściśle. TFUE nie zakazuje transakcji na rynku wtórnym (w przeciwnym razie Eurosystem pozbawiony by został narzędzia niezbędnego do zwykłego wykonywania funkcji związanych z polityką pieniężną), lecz wymaga za to, by kiedy EBC podejmuje działania na tym rynku, czynił to z zapewnieniem wystarczających gwarancji, pozwalających pogodzić jego interwencję z zakazem monetyzacji.

Rzecznik generalny stanął na stanowisku, że jakkolwiek stosowanie programu OMT może nieuchronnie nakłaniać w pewnym stopniu inwestorów do kupowania obligacji na rynku pierwotnym, to jednak BCE postępować będzie z zachowaniem szczególnej ostrożności interweniując na rynku wtórnym, w celu uniknięcia zachowań spekulacyjnych, niweczających skuteczność programu OMT. Najważniejsze przy tym jest, by impuls do kupna obligacji nie był nieproporcjonalny do celów środka.

Na koniec rzecznik generalny wskazał, że aby przestrzegać zakazu monetyzacji, program OMT powinien być realizowany w odpowiednim przypadku tak, aby pozwolić na to, by objęte jego zakresem obligacje skarbowe osiągały cenę rynkową po to, by nadal istniała faktyczna różnica między kupnem obligacji na rynku pierwotnym i wtórnym (ponieważ zakup na rynku wtórnym dokonany w kilka sekund po chwili emisji obligacji na rynku pierwotnym mógłby spowodować, że rozróżnienie między obydwojema rynkami stałoby się nieuchwytnie).

Rzecznik generalny Cruz Villalón stwierdził w związku z tym, że **program OMT jest zgodny z TFUE, pod warunkiem że, o ile zostanie on wdrożony, będzie realizowany w aspekcie czasowym pozwalającym na faktyczne ukształtowanie się ceny rynkowej obligacji skarbowych.**

---

**UWAGA:** Opinia rzecznika generalnego nie wiąże Trybunału Sprawiedliwości. Zadanie rzeczników generalnych polega na przedkładaniu Trybunałowi, przy zachowaniu całkowitej niezależności, propozycji rozstrzygnięć prawnych w sprawach, które rozpatrują. Sędziowie Trybunału rozpoczynają właśnie obrady w tej sprawie. Wyrok zostanie wydany w terminie późniejszym.

**UWAGA:** Odesłanie prejudycjalne pozwala sądom państw członkowskich, w ramach rozpatrywanego przez nie sporu, zwrócić się do Trybunału z pytaniem o wykładnię prawa Unii lub o ocenę ważności aktu Unii. Trybunał nie rozpoznaje sporu krajowego. Do sądu krajowego należy rozstrzygnięcie sprawy zgodnie z orzeczeniem Trybunału. Orzeczenie to wiąże w ten sam sposób inne sądy krajowe, które spotkają się z podobnym problemem.

---

*Dokument nieoficjalny, sporządzony na użytek mediów, który nie wiąże Trybunału Sprawiedliwości.*

*[Pełny tekst](#) opinii jest publikowany na stronie internetowej CURIA w dniu ogłoszenia*

*Osoba odpowiedzialna za kontakty z mediami: Ireneusz Kolowca ☎ (+352) 4303 2793*

*Nagranie wideo z przedstawienia opinii jest dostępne przez „[Europe by Satellite](#)” ☎ (+32) 2 2964106*