



Mediji i informiranje

Sud Europske unije
PRIOPĆENJE ZA MEDIJE br. 2/15
U Luxembourg 14. siječnja 2015.

Mišljenje nezavisnog odvjetnika u predmetu C-62/14
Peter Gauweiler i dr. / Deutscher Bundestag

Nezavisni odvjetnik Cruz Villalón smatra da je program ESB-a „Outright Monetary Transactions“ u načelu u skladu s UFEU-om

Ako se taj program bude provodio, njegova će usklađenost ovisiti o ispunjenju određenih uvjeta

Međunarodna gospodarska kriza koja je započela 2008. u mnogim se državama europodručja 2010. pretvorila u krizu javnog duga. Sumnje ulagača u održivost jedinstvene valute uzrokovale su u ljeto 2012. prividno nezaustavljiv porast premija rizika koje se primjenjuju na državne vrijednosnice tih država i stvorile rizičnu financijsku atmosferu.

Takva izvanredna situacija ugrozila je održivost monetarne politike koja je povjerena Europskoj središnjoj banci (u daljnjem tekstu: ESB). ESB je u priopćenju za medije, koje je objavljeno 6. rujna 2012., objavio da je donio odluku o programu preuzimanja državnih vrijednosnica koje su izdale države europodručja (u daljnjem tekstu: program OMT)¹. U tom su priopćenju za medije pobliže određene osnovne značajke programa. Međutim, do danas nisu doneseni pravni instrumenti za njegovo uređenje.

U okviru tog programa ESB je iskazao spremnost da preuzme javni dug država europodručja na sekundarnim tržištima pod određenim uvjetima: (i) države o kojima je riječ trebaju biti uključene u program financijske pomoći Europskog fonda za financijsku stabilnost (u daljnjem tekstu: EFSF) ili Europskog stabilizacijskog mehanizma (u daljnjem tekstu: ESM)², pri čemu taj program treba sadržavati mogućnost da EFSF ili ESM ostvari kupnje na primarnom tržištu; (ii) transakcije trebaju biti usmjerene na kraće roкове krivulje isplativosti; (iii) nema prethodnih kvantitativnih ograničenja; (iv) ESB ima isti tretman kao i privatni vjerovnici i (v) ESB se obvezuje u potpunosti sterilizirati stvorenu likvidnost.

Različiti njemački političari, profesori prava i ekonomije, jedan novinar i jedna udruga civilnog društva podnijeli su pred Bundesverfassungsgerichtom (njemački savezni ustavni sud, u daljnjem tekstu: BVerfG) tužbu protiv Bundesregierunga (njemačka savezna vlada) smatrajući da su im povrijeđena temeljna prava time što navedena vlada nije pred Sudom Europske unije podnijela tužbu za poništenje programa OMT. Parlamentarna stranka Die Linke je sa svoje strane pred BVerfG-om pokrenula spor među ustavnim organima zahtijevajući ukidanje programa OMT.

Sumnjajući u zakonitost programa OMT, BVerfG prvi put u svojoj povijesti Sudu upućuje zahtjev za prethodnu odluku. Kao prvo, BVerfG postavlja pitanje ne predstavlja li navedeni program mjeru ekonomske, a ne monetarne politike, što je izvan mandata ESB-a. Kao drugo, njemački sud sumnja u to da mjera o kojoj je riječ poštuje zabranu monetarnog financiranja država članica sadržanu u UFEU-u. Općenitije, zabrinutost BVerfG-a odnosi se na pitanje granica nadležnosti ESB-a u izvanrednim situacijama kao što su one iz ljeta 2012.

ESB je naveo da je program OMT, unatoč tome što predstavlja „nestandardni“ instrument koji uključuje rizike, obuhvaćen njegovim mandatom. Prema mišljenju ESB-a, neizravni cilj programa OMT jest omogućiti ESB-u da ponovo djelotvorno koristi svoje instrumente monetarne politike, dok

¹ „Outright Monetary Transactions“: izravne monetarne transakcije

² Cilj tog tijela, koje je osnovano kao trajni odgovor na krizu javnog duga koja je nastala u mnogim državama članicama, jest očuvati financijsku stabilnost europodručja putem dodjele financijske pomoći bilo kojoj od država koje su dio europodručja.

je njegov izravni cilj smanjiti kamatne stope za državne vrijednosnice države članice radi normalizacije situacije. Suprotno tome, njemački tužitelji i sâm BVerfG smatraju da je stvarna svrha programa pretvoriti ESB u „krajnjeg vjerovnika“ država europodručja.

U svojem danas iznesenom mišljenju nezavisni odvjetnik Pedro Cruz Villalón ističe da je za oblikovanje i provođenje monetarne politike isključivo nadležan ESB. ESB za obavljanje svoje zadaće raspolaže tehničkim znanjima i vrijednim informacijama koje mu, uz njegov ugled i javnu komunikaciju, omogućuju da upravlja očekivanjima na način da poticaji monetarne politike djelotvorno utječu na gospodarstvo. Stoga **ESB mora raspolagati širokom marginom prosudbe kada oblikuje i provodi monetarnu politiku EU-a, a sudovi moraju vrlo suzdržano nadzirati djelatnost ESB-a s obzirom na to da oni u tom području nisu stručni ni iskusni kao ESB.**

Nezavisni odvjetnik smatra da **je program OMT nestandardna mjera monetarne politike.** Međutim, takva vrsta nestandardnih mjera mora poštovati određene odredbe primarnog prava (na primjer, zabranu monetarnog financiranja država članica), a posebice načelo proporcionalnosti.

Osim toga, nezavisni odvjetnik upozorava da je program OMT nedovršena mjera s obzirom na to da su u priopćenju za medije od 6. rujna 2012. navedene samo njegove osnovne tehničke značajke, da on nije formalno odobren ni konkretno proveden. Stoga se njegovo ispitivanje provodi na tim postavkama.

Kada je riječ o prvom prethodnom pitanju koje se odnosi na to predstavlja li program OMT ustvari mjeru ekonomske, a ne monetarne politike, nezavisni odvjetnik smatra da su ciljevi programa OMT u načelu legitimni i u skladu s monetarnom politikom. Međutim, s obzirom na značajnu ulogu koju ESB ima u programima financijske pomoći (oblikovanje, odobravanje i redoviti nadzor), u određenim bi se okolnostima moglo smatrati da je njegovo djelovanje više od puke „podrške“ ekonomskoj politici. Stoga **se ESB u slučaju provođenja programa OMT, a kako bi taj program zadržao svojstvo mjere monetarne politike, treba suzdržati od izravnog sudjelovanja u programu financijske pomoći koji se primjenjuje u državi o kojoj je riječ.**

Nezavisni odvjetnik smatra da **ESB mora primjereno obrazložiti donošenje nestandardne mjere kao što je to program OMT tako da jasno i precizno odredi izvanrednu okolnost koja opravdava njezino donošenje.** S obzirom na to da u priopćenju za medije od 6. rujna 2012. nije navedeno takvo opravdanje, **ako se program počne provoditi, navedene zahtjeve u vezi s obrazloženjem trebat će ispunjavati kako pravni akt u kojem je sadržan tako i njegova primjena.**

On drži da je **program OMT prikladan** za postizanje sniženja kamatnih stopa državnih vrijednosnica država o kojima je riječ, pri čemu će to sniženje omogućiti određenu stabilizaciju financijske situacije u predmetnim državama tako da će ESB moći provoditi svoju monetarnu politiku u uvjetima veće sigurnosti i stabilnosti. Isto tako, on tvrdi da je program OMT **nužan i proporcionalan u užem smislu** s obzirom na to da ESB ne preuzima rizik koji ga nužno dovodi do nelikvidnosti. Nezavisni odvjetnik upozorava da je ta ocjena uvjetovana stvarnom provedbom programa OMT, ograničavajući svoje ispitivanje na podatke sadržane u priopćenju za medije od 6. rujna 2012.

Sijedom toga, nezavisni odvjetnik Cruz Villalón smatra da program OMT, koji je odobrio ESB, **kako proizlazi iz tehničkih značajki navedenih u priopćenju za medije, ne krši načelo proporcionalnosti i može se smatrati zakonitim pod uvjetom da se u trenutku potrebe njegove provedbe strogo zadovolje obveza obrazlaganja i zahtjevi koji proizlaze iz načela proporcionalnosti.**

Kada je riječ o drugom prethodnom pitanju – koje se odnosi na zabranu monetarnog financiranja sadržanu u UFEU-u – nezavisni odvjetnik ispituje krši li program OMT, time što omogućuje da ESB kupuje državne vrijednosnice država članica europodručja na sekundarnom tržištu, tu zabranu izravnog stjecanja dužničkih instrumenata država članica. On navodi da je ta zabrana temeljno pravilo „ustavnog okvira“ Ekonomske i monetarne Unije te da se zato iznimke od tog pravila moraju tumačiti usko. UFEU ne zabranjuje transakcije na sekundarnom tržištu (jer bi u protivnom lišio

Eurosustav neophodnog alata za normalno provođenje djelatnosti povezanih s monetarnom politikom), no ipak zahtijeva da kada ESB intervenira u navedeno tržište, to čini uz dovoljna jamstva koja osiguravaju da je njegova intervencija u skladu sa zabranom monetarnog financiranja.

Nezavisni odvjetnik smatra da, iako primjena programa OMT u određenoj mjeri neizbježno može navesti ulagače da preuzimaju dugove na primarnom tržištu, ESB će osobito pažljivo intervenirati na sekundarnom tržištu kako bi izbjegao špekulativna ponašanja koja umanjuju djelotvornost programa OMT. Najbitnije je to da taj poticaj na preuzimanje dugova ne bude neproporcionalan u odnosu na ciljeve mjere.

Konačno, on ističe da se program OMT, kako bi poštovao zabranu monetarnog financiranja, mora provesti, kada je to potrebno, tako da se omogući da državne vrijednosnice o kojima je riječ postignu tržišnu cijenu kako bi i dalje postojala stvarna razlika između stjecanja vrijednosnica na primarnom i sekundarnom tržištu (s obzirom na to da bi kupnja na sekundarnom tržištu ostvarena nekoliko sekundi nakon trenutka izdavanja vrijednosnica na primarnom tržištu mogla izbrisati razliku između ta dva tržišta).

Slijedom toga, nezavisni odvjetnik Cruz Villalón smatra da **je program OMT u skladu s UFEU-om pod uvjetom da se, ako se bude primjenjivao, provede u vremenskim okolnostima koje zaista omogućuju da se oblikuje tržišna cijena državnih vrijednosnica.**

NAPOMENA: Sud nije vezan mišljenjem nezavisnog odvjetnika. Zadaća nezavisnih odvjetnika je predložiti Sudu, u punoj neovisnosti, pravno rješenje u predmetu za koji su zaduženi. Suci Suda sada počinju vijećati u ovom predmetu. Presuda će se donijeti naknadno.

NAPOMENA: Prethodni postupak omogućuje sudovima država članica da, u okviru postupka koji se pred njima vodi, upute Sudu pitanja o tumačenju prava Unije ili o valjanosti nekog akta Unije. Sud ne rješava spor pred nacionalnim sudom. Na nacionalnom je sudu da predmet riješi u skladu s odlukom Suda. Ta odluka jednako veže i druge nacionalne sudove pred kojima bi se moglo postaviti slično pitanje.

Neslužbeni dokument za medije koji ne obvezuje Sud.

[Cjelovit tekst](#) mišljenja objavljuje se na stranici CURIA na dan objave.

Osoba za kontakt: Iliana Paliova ☎ (+352) 4303 3708

Snimke iznošenja mišljenja nalaze se na „[Europe by Satellite](#)” ☎ (+32) 2 2964106