



Zbornik sudske prakse

Predmet C-493/17 Postupak koji su pokrenuli Heinrich Weiss i dr.

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Bundesverfassungsgericht)

„Zahtjev za prethodnu odluku – Ekonomska i monetarna politika – Odluka (EU) 2015/774 Europske središnje banke – Valjanost – Program kupnje vrijednosnih papira javnog sektora na sekundarnim tržištima – Članci 119. i 127. UFEU-a – Ovlasti ESB-a i Europskog sustava središnjih banaka – Održavanje stabilnosti cijena – Proporcionalnost – Članak 123. UFEU-a – Zabrana monetarnog financiranja država članica europodručja”

Sažetak – Presuda Suda (veliko vijeće) od 11. prosinca 2018.

1. *Prethodna pitanja – Nadležnost Suda – Granice – Pokretanje postupka pred nacionalnim sudom koji ne priznaje obvezujuću prirodu odluka Suda – Pitanje koje se odnosi na tumačenje prava Unije ili na valjanost Unijina akta – Dopuštenost*

(čl. 267. UFEU-a)

2. *Prethodna pitanja – Ocjena valjanosti – Pitanje koje se odnosi na valjanost općeg akta Unije koji nije bio predmet provedbenih mjera u nacionalnom pravu – Pokretanje postupka pred nacionalnim sudom povodom stvarnog spora u kojem se podredno ističe pitanje valjanosti – Dopuštenost*

(čl. 267. UFEU-a)

3. *Prethodna pitanja – Ocjena valjanosti – Pitanje koje se odnosi na valjanost akta Europskog sustava središnjih banaka – Akt koji se odnosi na provedbu programa kupnje vrijednosnih papira javnog sektora na sekundarnim tržištima – Dopuštenost*

(čl. 5. st. 2. UFEU-a; čl. 267. UFEU-a; Odluka 2015/774 Europske središnje banke)

4. *Ekonomska i monetarna politika – Monetarna politika – Područje primjene – Program kupnje Europskog sustava središnjih banaka (ESSB) vrijednosnih papira javnog sektora na sekundarnim tržištima – Uključenost*

(čl. 127. st. 1. i čl. 282. st. 2. UFEU-a; Protokol br. 4 priložen UFEU-u i UFEU-u, čl. 18. st. 1.; Odluka Europske središnje banke 2015/774, uvodna izjava 4.)

5. *Ekonomska i monetarna politika – Monetarna politika – Područje primjene – Program transakcija na otvorenom tržištu koji provodi Europski sustav središnjih banaka – Uključenost – Mjere koje podrazumijevaju predvidljive učinke i na koje politička ekonomija svjesno pristaje – Nepostojanje utjecaja*

(čl. 119., čl. 127. st. 1., čl. 130. i čl. 282. st. 3. UFEU-a)

6. *Ekonomska i monetarna politika – Monetarna politika – Provedba – Program kupnje Europskog sustava središnjih banaka (ESSB) vrijednosnih papira javnog sektora na sekundarnim tržištima – Povreda načela proporcionalnosti – Nepostojanje*

(čl. 5. st. 4. UFEU-a; čl. 119. st. 2. i čl. 127. st. 1. UFEU-a; Odluka Europske središnje banke 2015/774, uvodne izjave 4. i 7. i čl. 5.)

7. *Ekonomska i monetarna politika – Monetarna politika – Zabrana monetarnog financiranja – Područje primjene – Program kupnje Europskog sustava središnjih banaka (ESSB) vrijednosnih papira javnog sektora na sekundarnim tržištima – Isključenost – Pretpostavke*

(čl. 123. st. 1. UFEU-a; Odluka Europske središnje banke 2015/774)

8. *Ekonomska i monetarna politika – Monetarna politika – Zabrana monetarnog financiranja – Povreda – Pretpostavke – Program kupnje Europskog sustava središnjih banaka (ESSB) vrijednosnih papira javnog sektora na sekundarnim tržištima – Postojanje jamstava koja mogu isključiti sigurnost dijela privatnih subjekata u pogledu budućeg otkupa ESSB-a, na sekundarnim tržištima, državnih obveznica koje su ti subjekti eventualno stekli od država članica – Nepostojanje povrede*

(čl. 123. st. 1. UFEU-a; Odluka Europske središnje banke 2015/774)

9. *Ekonomska i monetarna politika – Monetarna politika – Zabrana monetarnog financiranja – Povreda – Pretpostavke – Program kupnje Europskog sustava središnjih banaka (ESSB) vrijednosnih papira javnog sektora na sekundarnim tržištima – Neizuzimanje od poticanja, za države članice, da vode zdravu proračunsku politiku – Nepostojanje povrede*

(čl. 123. st. 1. UFEU-a; Odluka Europske središnje banke 2015/774)

10. *Ekonomska i monetarna politika – Monetarna politika – Zabrana monetarnog financiranja – Povreda – Pretpostavke – Program kupnje Europskog sustava središnjih banaka (ESSB) vrijednosnih papira javnog sektora na sekundarnim tržištima – ESSB-ovo čuvanje stečenih državnih obveznica do njihova dospijeca – Nepostojanje povrede*

(čl. 123. st. 1. UFEU-a; Odluka Europske središnje banke 2015/774)

11. *Ekonomska i monetarna politika – Monetarna politika – Zabrana monetarnog financiranja – Povreda – Pretpostavke – Program kupnje Europskog sustava središnjih banaka (ESSB) vrijednosnih papira javnog sektora na sekundarnim tržištima – Stjecanje državnih obveznica s negativnim prinosom do dospijeca – Nepostojanje povrede*

(čl. 123. st. 1. UFEU-a; Protokol br. 4 priložen UFEU-u i UFEU-u, čl. 18. st. 1.; Odluka Europske središnje banke 2015/774)

1. Vidjeti tekst odluke.

(t. 18., 19.)

2. Vidjeti tekst odluke.

(t. 20., 21.)

3. Vidjeti tekst odluke.

(t. 23.-25.)

4. Iz sudske prakse Suda proizlazi da se radi utvrđenja je li određena mjera u domeni monetarne politike ponajprije valja osvrnuti na njezine ciljeve. Također su relevantna sredstva koja se u okviru te mjere koriste za ostvarivanje navedenih ciljeva (presude od 27. studenoga 2012., Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, t. 53. i 55. i od 16. lipnja 2015., Gauweiler i dr., C-62/14, EU:C:2015:400, t. 46.).

Kao prvo, što se tiče ciljeva Odluke 2015/774, iz njezine uvodne izjave 4. proizlazi da je njezin cilj doprinijeti vraćanju stopa inflacije na razine koje su ispod, ali blizu 2 % u srednjoročnom razdoblju. U tom je pogledu važno istaknuti da su autori Ugovorâ odlučili definirati glavni cilj Unijine monetarne politike, odnosno održavanje stabilnosti cijena, na općenit i apstraktan način a da nisu precizno utvrdili kako bi se navedeni cilj trebao konkretizirati u kvantitativnom smislu. Doista, konkretizacija cilja održavanja stabilnosti cijena – kao što je to održavanje u srednjoročnom razdoblju stopa inflacije ispod, ali blizu 2 %, kako to čini ESSB od 2003. – nije zahvaćena očitom pogreškom u ocjeni i ne izlazi iz okvira utvrđenog UFEU-om. Kao što je to izložio ESB, takva se odluka može valjano temeljiti, među ostalim, na nepreciznosti instrumenata za mjerenje inflacije, postojanju znatnih razlika u inflaciji unutar europodručja i potrebi za zadržavanjem granice sigurnosti radi sprečavanja moguće pojave rizika od deflacije. Iz toga slijedi, kao što to tvrdi ESB i kao što to, uostalom, ističe sud koji je uputio zahtjev, da se poseban cilj iz uvodne izjave 4. Odluke 2015/774 može dovesti u vezu s glavnim ciljem Unijine monetarne politike, koji proizlazi iz članka 127. stavka 1. i članka 282. stavka 2. UFEU-a. Taj se zaključak ne može dovesti u pitanje okolnošću koju ističe sud koji je uputio zahtjev, prema kojoj PSPP ima znatne posljedice na bilance poslovnih banaka kao i na uvjete financiranja država članica europodručja.

Kao drugo, što se tiče sredstava koja su za postizanje cilja održavanja stabilnosti cijena dostupna u okviru Odluke 2015/774, nesporno je da se PSPP temelji na kupnji državnih obveznica na sekundarnim tržištima. Doista, iz članka 18. stavka 1. Protokola o ESSB-u i ESB-u, koji se nalazi u poglavlju IV. tog protokola, jasno proizlazi da radi ostvarivanja ESSB-ovih ciljeva i izvršenja zadaća koje su mu povjerene primarnim pravom ESB i nacionalne središnje banke država članica načelno mogu intervenirati na tržištima kapitala izravnom kupnjom i prodajom utrživih instrumenata u eurima. Iz toga proizlazi da se u slučaju operacija predviđenih Odlukom 2015/774 upotrebljava jedan od instrumenata monetarne politike koji je predviđen primarnim pravom (vidjeti po analogiji presudu od 16. lipnja 2015., Gauweiler i dr. (C-62/14, EU:C:2015:400, t. 54.). Uzimajući u obzir sve navedeno, a s obzirom na cilj Odluke 2015/774 i sredstva predviđena za njegovo postizanje, takva odluka ulazi u područje monetarne politike.

(t. 53.-58., 68.-70.)

5. U tom pogledu valja istaknuti da je člankom 127. stavkom 1. UFEU-a, među ostalim, predviđeno da ESSB, s jedne strane, ne dovodeći u pitanje svoj glavni cilj održavanja stabilnosti cijena, podržava opće ekonomske politike u Uniji i da, s druge strane, mora djelovati u skladu s načelima određenima člankom 119. UFEU-a. Iz toga slijedi da autori Ugovorâ nisu namjeravali u okviru institucionalne ravnoteže utvrđene odredbama glave VIII. UFEU-u, dio koje je ESSB-ova neovisnost, zajamčena člankom 130. i člankom 282. stavkom 3. UFEU-a, u potpunosti razdvojiti ekonomsku i monetarnu politiku. U tom kontekstu valja podsjetiti na to da se mjera monetarne politike ne može poistovjetiti s mjerom ekonomske politike samo zato što može imati neizravne učinke koji se mogu ostvarivati i u okviru ekonomske politike (u tom pogledu, vidjeti presude od 27. studenoga 2012., Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, t. 56., te presudu od 16. lipnja 2015., Gauweiler i dr. (C-62/14, EU:C:2015:400, t. 52.). Ne može se prihvatiti poimanje suda koji je uputio zahtjev prema kojem se nijedan učinak programa operacija na otvorenom tržištu, koji je ESSB prilikom uspostavljanja tog programa svjesno prihvatio i sa sigurnošću predvidio, ne može smatrati njegovim „neizravnim učinkom”.

Konkretnije, kao što je to ESB iznio pred Sudom, prijenos učinka ESSB-ovih mjera monetarne politike na kretanja cijena uključuje, među ostalim, poticanje odobravanja kredita gospodarstvu i promjene u ponašanju gospodarskih subjekata i pojedinaca u pogledu investicija, potrošnje i štednje. Slijedom toga, kako bi utjecao na stope inflacije, ESSB mora donositi mjere koje imaju određene učinke na realno gospodarstvo koji bi se, u druge svrhe, mogli osigurati i u okviru ekonomske politike. Osobito, kada održavanje stabilnosti cijena zahtijeva od ESSB-a da nastoji povećati inflaciju, mjere koje ESSB mora donijeti kako bi se u tu svrhu olakšali monetarni i financijski uvjeti u europodručju mogu uključivati djelovanje na kamatne stope za državne obveznice, među ostalim, zbog ključnog utjecaja tih kamatnih stopa na određivanje kamatnih stopa mjerodavnih za različite gospodarske aktere (vidjeti u tom smislu presudu od 16. lipnja 2015., Gauweiler i dr. C-62/14, EU:C:2015:400, t. 78. i 108.). U tim bi okolnostima isključiti svaku mogućnost za ESSB da donosi takve mjere kada su njihovi učinci predvidljivi i kada se na njih svjesno pristaje u stvarnosti značilo zabraniti ESSB-u upotrebu sredstava koja su mu za potrebe ostvarivanja ciljeva monetarne politike dana na raspolaganje Ugovorima te bi to, osobito u kontekstu situacije ekonomske krize koja podrazumijeva rizik od deflacije, moglo činiti prepreku ostvarivanju zadaće koja mu je dodijeljena primarnim pravom.

(t. 60.-62., 65.-67.)

6. Vidjeti tekst odluke.

(t. 72.-76., 78., 80., 85.-92., 98., 100.)

7. Kada je riječ o Odluci 2015/774, valja istaknuti da ESSB u okviru PSPP-a nije ovlašten kupovati obveznice izravno od tijela javne vlasti i drugih javnopravnih tijela država članica, nego samo neizravno, na sekundarnim tržištima. Dakle, ESSB-ova intervencija koja je predviđena tim programom ne može se poistovjetiti s mjerom financijske pomoći državi članici. Međutim, kao što to proizlazi iz sudske prakse Suda, člankom 123. stavkom 1. UFEU-a propisuju se dva dodatna ograničenja za ESSB kada donosi program kupnje obveznica koje su izdala tijela javne vlasti i druga javnopravna tijela Unije i država članica.

Kao prvo, ESSB ne može valjano stjecati državne vrijednosnice na sekundarnim tržištima kada bi to u praksi dovelo do njegove intervencije koja bi po učinku bila istovrsna onoj kod izravne kupnje državnih vrijednosnica od tijela javne vlasti i drugih javnopravnih tijela država članica (vidjeti u tom smislu presudu od 16. lipnja 2015., Gauweiler i dr. (C-62/14, EU:C:2015:400, t. 97.) S druge strane, ESSB svoju intervenciju mora popratiti dostatnim jamstvima da njome neće povrijediti zabranu monetarnog financiranja koja proizlazi iz članka 123. UFEU-a, pri čemu mora osigurati da se tim programom dotične države članice ne odvrću od vođenja zdrave fiskalne politike koja se tom odredbom želi uspostaviti (vidjeti u tom smislu presudu od 16. lipnja 2015., Gauweiler i dr. (C-62/14, EU:C:2015:400), 100. do 102. i 109.). Jamstva koja ESSB mora predvidjeti kako bi se poštovala ta dva ograničenja istodobno ovise o obilježjima predmetnog programa i ekonomskom kontekstu u kojem se donošenje i provedba tog programa odvija. Slijedom toga, kada je osporena dostatnost tih jamstava, Sud je mora prema potrebi provjeriti.

(t. 104.-108.)

8. Vidjeti tekst odluke.

(voir points 110., 111., 113., 117., 127.)

9. Valja podsjetiti na to da okolnost da se provedbom programa operacija na otvorenom tržištu u određenoj mjeri olakšava financiranje određenih država članica ne može biti odlučujuća, s obzirom na to da vođenje monetarne politike podrazumijeva trajno djelovanje na kamatne stope i na uvjete refinanciranja banaka, što nužno utječe na uvjete financiranja javnog deficita država članica (vidjeti u tom smislu presudu od 16. lipnja 2015., Gauweiler i dr., C 62/14, EU:C:2015:400, t. 108. i 110.).

Slijedom toga, iako okolnost da takav program može stvoriti očekivanja da će ESSB u idućim mjesecima vjerojatno otkupiti znatan dio obveznica koje je izdala neka država članica doista može olakšati financiranje te države članice, ona sama po sebi ne podrazumijeva da taj program nije u skladu s člankom 123. stavkom 1. UFEU-a. Naprotiv, da bi se izbjeglo odvratanje država članica od vođenja zdrave fiskalne politike, donošenje i provedba takvog programa ne može valjano dovesti do nastanka izvjesnosti u pogledu budućeg otkupa obveznica koje su izdale države članice, zbog kojih bi potonje mogle utvrditi fiskalnu politiku ne vodeći računa o činjenici da će u slučaju deficita biti prinuđene potražiti izvore financiranja na tržištima niti o tome da budu zaštićene od posljedica koje u tom pogledu mogu izazvati promjene njihova makroekonomskog ili fiskalnog stanja (vidjeti u tom smislu presudu od 16. lipnja 2015., Gauweiler i dr., C-62/14, EU:C:2015:400, t. 113. i 114.).

U tom kontekstu valja navesti, kao prvo, da iz uvodne izjave 7. Odluke 2015/774 proizlazi da je provedba PSPP-a predviđena samo dok Upravno vijeće ne primijeti stalnu prilagodbu inflacije usklađenu s njegovim ciljem postizanja stope inflacije ispod, ali blizu 2 % u srednjoročnom razdoblju. Iako je konkretno trajanje planirane primjene PSPP-a ipak u nekoliko navrata bilo produljeno, o tom je produljenju svaki put bilo odlučeno bez dovođenja u pitanje tog načela, kao što je to potvrđeno u uvodnoj izjavi 3. Odluke 2015/2464 i uvodnoj izjavi 5. Odluke 2017/100. Iz toga slijedi da je ESSB u svojim uzastopnim odlukama predvidio kupnju državnih obveznica samo u mjeri koja je nužna za održavanje stabilnosti cijena, da je redovito preispitivao opseg PSPP-a i da je neprestano održavao taj program privremenim.

Slijedom toga, Odluka 2015/774 ne omogućuje državama članicama da svoju fiskalnu politiku utvrđuju ne vodeći računa o tome da srednjoročno kontinuitet provedbe PSPP-a nije ni na koji način osiguran i da će stoga u slučaju deficita biti prinuđene potražiti izvore financiranja na tržištima, bez mogućnosti ostvarivanja koristi od ublažavanja uvjeta financiranja koje provedba PSPP-a može uključivati (vidjeti po analogiji presudu od 16. lipnja 2015., Gauweiler i dr., C-62/14, EU:C:2015:400, t. 112. i 114.). Kao drugo, valja istaknuti da Odluka 2015/774 i Smjernice uključuju niz jamstava koja imaju za cilj ograničiti učinke PSPP-a na poticaje za vođenje zdrave fiskalne politike.

(t. 130.-134., 136., 137.)

10. Vidjeti tekst odluke.

(t. 146.-149.)

11. Vidjeti tekst odluke.

(t. 153.-157.)