



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

16. lipnja 2015.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Ekonomska i monetarna politika – Odluke Upravnog vijeća Europske središnje banke (ESB) o određenim tehničkim značajkama izravnih monetarnih transakcija Eurosustava za kupnju državnih vrijednosnica na sekundarnim tržištima – Članci 119. i 127. UFEU-a – Ovlasti ESB-a i Europskog sustava središnjih banaka – Prijenosni kanali monetarne politike – Održavanje stabilnosti cijena – Proporcionalnost – Članak 123. UFEU-a – Zabrana monetarnog financiranja država članica europodručja“

U predmetu C-62/14,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Bundesverfassungsgericht (Njemačka), odlukom od 14. siječnja 2014., koju je Sud zaprimio 10. veljače 2014., u postupku

Peter Gauweiler,

Bruno Bandulet i dr.,

Roman Huber i dr.,

Johann Heinrich von Stein i dr.,

Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag

protiv

Deutscher Bundestag,

uz sudjelovanje:

Bundesregierunga,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: V. Skouris, predsjednik, K. Lenaerts, potpredsjednik, A. Tizzano, L. Bay Larsen (izvjestitelj), T. von Danwitz, A. Ó Caoimh i J.-C. Bonichot, predsjednici vijeća, J. Malenovský, E. Levits, A. Arabadžiev, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund i J. L. da Cruz Vilaça, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Cruz Villalón,

tajnik: K. Malacek, administrator,

* Jezik postupka: njemački

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 14. listopada 2014.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za P. Gauweilera, W.-R. Bub, *Rechtsanwalt*, i M. D. Murswiek,
- za B. Banduleta i dr., K. A. Schachtschneider,
- za R. Hubera i dr., H. Däubler-Gmelin, *Rechtsanwältin*, te C. Degenhart i B. Kempen,
- za J. H. von Steina i dr., M. C. Kerber, *Rechtsanwalt*,
- za Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag, H.-P. Schneider i A. Fisahn te G. Gysi, *Rechtsanwalt*,
- za Deutscher Bundestag, C. Calliess,
- za njemačku vladu, T. Henze i J. Möller, u svojstvu agenata, te U. Häde,
- za Irsku, E. Creedon i G. Hodge te T. Joyce, u svojstvu agenata, uz asistenciju M. Cusha, *SC*, N. J. Traversa, *SC*, M. J. Dunnea, *BL*, i D. Moloneya, *BL*,
- za grčku vladu, S. Charitaki, S. Lekkou i M. Skorila, u svojstvu agenata,
- za španjolsku vladu, A. Rubio González i M. A. Sampol Pucurull te E. Chamizo Llatas, u svojstvu agenata,
- za francusku vladu, F. Alabrune, G. de Bergues, D. Colas i F. Fize, u svojstvu agenata,
- za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju P. Gentilija, *avvocato dello Stato*,
- za ciparsku vladu, K. K. Kleanthous i N. Ioannou, u svojstvu agenata,
- za nizozemsku vladu, M. Bulterman i J. Langer, u svojstvu agenata,
- za poljsku vladu, B. Majczyna i C. Herma te K. Maćkowska, u svojstvu agenata,
- za portugalsku vladu, L. Inez Fernandes i P. Machado te M. L. Duarte, u svojstvu agenata,
- za finsku vladu, J. Heliskoski i H. Leppo, u svojstvu agenata,
- za Europski parlament, A. Neergaard i U. Rösslein te E. Waldherr, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, B. Martenczuk, C. Ladenburger, B. Smulders i J.-P. Keppenne, u svojstvu agenata,
- za Europsku središnju banku (ESB), C. Zilioli i C. Kroppenstedt, u svojstvu agenata, uz asistenciju H.-G. Kamanna, *Rechtsanwalt*,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 14. siječnja 2015.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na ocjenu valjanosti odluka Upravnog vijeća Europske središnje banke (ESB) od 6. rujna 2012. o određenim tehničkim značajkama izravnih monetarnih transakcija Eurosustava za kupnju državnih vrijednosnica na sekundarnim tržištima (u daljnjem tekstu: odluke o OMT-ima) i na tumačenje članka 119., 123. i 127. UFEU-a te članka 17. do 24. Protokola (br. 4) o Statutu Europskog sustava središnjih banaka i Europske središnje banke (SL 2012., C 326, str. 230.; u daljnjem tekstu: Protokol o ESSB-u i ESB-u).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru nekoliko postupaka po ustavnim tužbama te postupka za rješavanje sukoba nadležnosti između ustavnih tijela u pogledu doprinosa Deutsche Bundesbanka (njemačka savezna banka) provedbi tih odluka te navodne pasivnosti Bundesregierunga (savezna vlada) i Deutscher Bundestaga (donji dom njemačkog parlamenta) u odnosu na spomenute odluke.

Glavni postupak i prethodna pitanja

Odluke o OMT-ima

- 3 U skladu sa zapisnikom s 340. sjednice Upravnog vijeća ESB-a (u daljnjem tekstu: Upravno vijeće) održane 5. i 6. rujna 2012., to je tijelo „odobrilo osnovne parametre izravnih monetarnih transakcija (OMT-i) koji će nakon sjednice biti objavljeni u priopćenju za medije (u daljnjem tekstu: priopćenje za medije)“.
- 4 Priopćenje za medije spomenuto u navedenom zapisniku glasilo je:

„Kao što je to najavljeno 2. kolovoza 2012., [Upravno vijeće] danas je usvojilo odluke o određenim tehničkim značajkama [OMT-a] Eurosustava za kupnju državnih vrijednosnica na sekundarnim tržištima, čiji je cilj osigurati odgovarajući prijenos monetarne politike i jedinstvenost te politike. Te transakcije, koje se nazivaju [OMT-i], provodit će se u skladu sa sljedećim okvirom:

Uvjetovanost Nužan je preduvjet za [OMT-e] stroga i učinkovita uvjetovanost odgovarajućim programom Europskog fonda za financijsku stabilnost/Europskog stabilizacijskog mehanizma (u daljnjem tekstu: EFSF/ESM). Ti programi mogu se sastojati od cjelovitog programa makroekonomske prilagodbe EFSF-a/ESM-a ili od preventivnog programa (kreditna linija pod proširenim uvjetima – ‚Enhanced Conditions Credit Line‘) uz mogućnost da EFSF/ESM obavlja kupnje na primarnom tržištu. Zahtijeva se i sudjelovanje MMF-a u izradi uvjeta za pojedinu državu te u nadzoru tog programa. Upravno vijeće razmatrat će [OMT-e] u mjeri u kojoj [su opravdani] iz perspektive monetarne politike, uz preduvjet potpunog poštovanja uvjetovanosti programa, te će [ih] obustaviti kad ispun[er] svoj cilj] ili u slučaju nesukladnosti s programom makroekonomske prilagodbe ili preventivnim programom. Nakon izrade sveobuhvatne procjene, Upravno vijeće potpuno slobodno odlučit će o početku, nastavku i obustavi [OMT-a], djelujući u skladu sa svojim mandatom u području monetarne politike.

Pokrivenost [OMT-i] razmatrat će se u slučajevima budućih programa makroekonomske prilagodbe ili preventivnih programa EFSF-a/ESM-a, kako je ranije navedeno. Također će [ih] se moći razmatrati za države članice koje trenutačno provode program makroekonomske prilagodbe kada ponovno budu

pristupale tržištu vrijednosnica. Transakcije će se koncentrirati na kraćem dijelu krivulje prinosa, a osobito na državne vrijednosnice s dospijecom između jedne i tri godine. Ne postavljaju se količinska ograničenja *ex ante* u vezi s visinom [OMT-a].

Postupanje prema vjerovnicima Eurosustav u pravnom aktu o [OMT-ima] namjerava razjasniti da u pogledu vrijednosnica koje su izdale države članice europodručja i koje je kupio Eurosustav u skladu s uvjetima tih vrijednosnica očekuje jednako postupanje (*pari passu*) kao prema privatnim ili drugim vjerovnicima.

Sterilizacija Likvidnost generirana [OMT-ima] bit će potpuno sterilizirana.

Transparentnost Podaci o akumuliranim pričuvama [OMT-a] kao i o [njihovoj] tržišnoj vrijednosti objavljivat će se svakog tjedna. Podaci o prosječnom trajanju pričuva [OMT-a] i analiza za svaku zemlju objavljivat će se svakog mjeseca.

Program tržišta vrijednosnih papira Nakon današnjeg usvajanja odluke o [OMT-ima], Program tržišta vrijednosnih papira („Securities Markets Programme” – SMP) smatra se zaključenim. Likvidnost ubrizgana pomoću SMP-a nastavit će se apsorbirati kao i prije, a postojeći vrijednosni papiri u portfelju SMP-a bit će zadržani do svojeg dospijeca.“

Glavni postupak i odluka kojom se upućuju prethodna pitanja

- 5 Nekoliko skupina pojedinaca, od kojih je jednu poduprlo više od 11.000 potpisnika, podnijelo je sudu koji je uputio zahtjev nekoliko ustavnih tužbi u pogledu odluka o OMT-ima i navodnog propuštanja Bundesregierunga i Deutscher Bundestaga da se usprotive tim odlukama. K tomu, Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag podnio je u okviru postupka mirnog rješavanja spora između ustavnih tijela zahtjev za utvrđivanje postojanja određenih obveza Deutscher Bundestaga u odnosu na spomenute odluke.
- 6 U potporu tim tužbama tužitelji u glavnom postupku ističu, s jedne strane, da su odluke o OMT-ima, promatrane zajedno, akt *ultra vires*, jer se njima prekoračuje mandat ESB-a i krši članak 123. UFEU-a te, s druge strane, da se njima povređuje demokratsko načelo utvrđeno u njemačkom Temeljnem zakonu (Grundgesetz), čime se ugrožava njemački ustavni identitet.
- 7 Bundesverfassungsgericht (Savezni ustavni sud) ističe da će morati prihvatiti podnesene tužbe ako se utvrdi da se odlukama o OMT-ima prekoračuje mandat ESB-a ili povređuje članak 123. UFEU-a.
- 8 U tom pogledu on osobito naglašava, pozivajući se na načelo dodjeljivanja ovlasti, utvrđeno u članku 5. stavcima 1. i 2. UEU-a, da mandat povjeren ESSB-u treba biti strogo ograničen kako bi se zadovoljili demokratski zahtjevi te da poštovanje tih granica mora biti predmet sudskog nadzora. Prema njegovu mišljenju, iz sudske prakse Suda proizlazi da se neovisnost ESB-a ne protivi takvoj kontroli jer se ona odnosi isključivo na ovlasti koje su ESB-u dodijeljene ugovorima, a ne na određivanje širine i dosega njegova mandata.
- 9 Sud koji je uputio zahtjev usto napominje da to što spomenute odluke samo najavljuju usvajanje budućih akata, pod pretpostavkom da je takva tvrdnja dokazana, ne čini tužbe u glavnom postupku nedopuštenima jer se može pojaviti potreba za preventivnom sudskom zaštitom u skladu s nacionalnim pravilima postupka, kako bi se spriječilo nastupanje neotklonjivih štetnih posljedica.

10 U tim je okolnostima Bundesverfassungsgericht odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. a) Je li Odluka Upravnog vijeća ESB-a od 6. rujna 2012. o tehničkim značajkama izravnih monetarnih transakcija protivna članku 119. i članku 127. stavcima 1. i 2. UFEU-a te člancima 17. do 24. Protokola o ESSB-u i ESB-u jer prekoračuje mandat ESB-a u području monetarne politike koji je uređen navedenim propisima i zadire u nadležnost država članica?

Proizlazi li prekoračenje mandata ESB-a posebice iz toga što se Odlukom njegova Upravnog vijeća od 6. rujna 2012.:

- i.) predviđa povezivanje s ekonomskim programima pomoći EFSF-a ili ESM-a (uvjetovanost)?
- ii.) predviđa kupnja državnih vrijednosnica samo pojedinih država članica (selektivnost)?
- iii.) predviđa kupnja državnih vrijednosnica država članica istodobno obuhvaćenih programima pomoći EFSF-a ili ESM-a te predmetnim programima (usporednost)?
- iv.) mogu zaobići ograničenja i uvjeti programa pomoći EFSF-a ili ESM-a (zaobilaznje)?

b) Je li Odluka Upravnog vijeća ESB-a od 6. rujna 2012. o tehničkim značajkama izravnih monetarnih transakcija protivna zabrani monetarnog financiranja proračuna iz članka 123. UFEU-a?

Je li Odluka Upravnog vijeća ESB-a od 6. rujna 2012. protivna članku 123. UFEU-a posebice zbog toga što:

- i.) ne predviđa količinska ograničenja kupnje državnih vrijednosnica (volumen)?
- ii.) ne predviđa nikakav vremenski razmak između emisija državnih vrijednosnica na primarnom tržištu i njihove kupnje putem Europskog sustava središnjih banaka (ESSB) na sekundarnom tržištu (tržišno formiranje cijena)?
- iii.) dopušta zadržavanje svih stečenih državnih vrijednosnica do njihova dospijanja (uplitanje u tržišnu logiku)?
- iv.) ne sadrži posebne bonitetne zahtjeve stečenih državnih vrijednosnica (rizik neplaćanja)?
- v.) predviđa jednako postupanje prema ESSB-u i privatnim i drugim imateljima državnih vrijednosnica (otpis dugova)?

2. Podredno, ako Sud Odluku Upravnog vijeća ESB-a od 6. rujna 2012. o tehničkim značajkama izravnih monetarnih transakcija, kao akt institucije Europske unije, ne smatra prikladnim predmetom zahtjeva iz članka 267. stavka 1. točke (b) UFEU-a:

a) Treba li članke 119. i 127. UFEU-a te članke 17. do 24. Protokola o ESSB-u i ESB-u tumačiti na način da Eurosustavu – alternativno ili kumulativno – dopuštaju

- i.) uvjetovanje kupnje državnih vrijednosnica postojanjem i provedbom ekonomskih programa pomoći EFSF-a ili ESM-a (uvjetovanost)?
- ii.) kupnju državnih vrijednosnica samo pojedinih država članica (selektivnost)?

- iii.) kupnju državnih vrijednosnica država članica istodobno obuhvaćenih programima pomoći EFSF-a ili ESM-a (usporednost) te predmetnim programima?
 - iv.) zaobilaženje ograničenja i uvjeta programa pomoći EFSF-a ili ESM-a (zaobilaženje)?
- b) Treba li članak 123. UFEU-a u vezi sa zabranom monetarnog financiranja proračuna tumačiti na način da Eurosustavu – alternativno ili kumulativno – dopušta
- i.) kupovati državne vrijednosnice bez količinskih ograničenja (volumen)?
 - ii.) kupovati državne vrijednosnice bez poštovanja minimalnog vremenskog razmaka od njihova izdavanja na primarnom tržištu (tržišno formiranje cijena)?
 - iii.) zadržati sve stečene državne vrijednosnice do njihova dospijeca (uplitanje u tržišnu logiku)?
 - iv.) stjecati državne vrijednosnice bez minimalnih bonitetnih zahtjeva (rizik neplaćanja)?
 - v.) prihvatiti jednako postupanje prema ESSB-u i privatnim i drugim imateljima državnih vrijednosnica (otpis dugova)?
 - vi.) utjecati na formiranje cijena izražavanjem namjere kupnje ili na drugi način koji je vremenski povezan s emisijom državnih vrijednosnica država članica europodručja (poticanje na prvo stjecanje)?“

O prethodnim pitanjima

Uvodna očitovanja

- 11 Talijanska vlada smatra da predmetni zahtjev za prethodnu odluku Sud ne može ispitivati s obzirom na to da sud koji ga je uputio ne priznaje konačnu i obvezujuću interpretativnu vrijednost odgovora koji mu povodom tog zahtjeva daje Sud. Prema mišljenju talijanske vlade, sud koji je uputio zahtjev smatra da je njegova riječ posljednja pri ocjeni valjanosti predmetnih odluka na temelju uvjeta i ograničenja sadržanih u njemačkom Temeljnom zakonu.
- 12 U tom pogledu bez sumnje treba istaknuti da se Sud u presudi Kleinwort Benson (C-346/93, EU:C:1995:85) proglasio nenadležnim za odlučivanje kada zahtjev za prethodnu odluku uputi sud koji nije vezan njegovim tumačenjem. Sud naime u prethodnom postupku nije nadležan davati odgovore koji su isključivo savjetodavne naravi (vidjeti u tom smislu presudu Kleinwort Benson, C-346/93, EU:C:1995:85, t. 23. i 24.).
- 13 Međutim, u tom predmetu nije trebalo tumačiti pravo Unije jer je Sud bio pozvan protumačiti akt tog prava kako bi sud koji je uputio zahtjev mogao odlučiti o primjeni nacionalnog prava u okolnostima u kojima to pravo nije predviđalo izravno i bezuvjetno pozivanje na pravo Unije, nego se ograničilo na prihvaćanje akta tog prava kao obrasca, pritom tek djelomično reproducirajući njegov tekst (vidjeti u tom smislu presude Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio, C-217/05, EU:C:2006:784, t. 21. i Les Vergers du Vieux Tauves, C-48/07, EU:C:2008:758, t. 24.).
- 14 Valja utvrditi da se okolnosti ovog predmeta jasno razlikuju od onih u predmetu u kojem je donesena presuda Kleinwort Benson (C-346/93, EU:C:1995:85) jer se zahtjev za prethodnu odluku ovdje izravno odnosi na tumačenje i primjenu prava Unije, što podrazumijeva da ova presuda konkretno utječe na ishod glavnog postupka.

- 15 U tom pogledu valja podsjetiti na to da se prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda člankom 267. UFEU-a uspostavlja postupak u kojem Sud izravno surađuje sa sudovima država članica (vidjeti osobito presude SAT Fluggesellschaft, C-364/92, EU:C:1994:7, t. 9. te ATB i dr., C-402/98, EU:C:2000:366, t. 29.). U okviru ovog postupka koji se temelji na jasnom razgraničenju funkcija nacionalnih sudova i Suda, ocjena činjenica predmeta u nadležnosti je nacionalnog suca, koji ima dužnost ocijeniti koliko je, uvažavajući posebnosti predmeta, prethodna odluka potrebna kako bi bio u stanju donijeti svoju odluku te u kojoj su mjeri relevantna pitanja koja postavlja Sudu (vidjeti u tom smislu osobito presude WWF i dr., C-435/97, EU:C:1999:418, t. 31. i Lucchini, C-119/05, EU:C:2007:434, t. 43.), dok je Sud jedini ovlašten očitovati se o tumačenju ili o valjanosti propisa Unije polazeći od činjenica koje mu predstavi nacionalni sud (presuda Eckelkamp i dr., C-11/07, EU:C:2008:489, t. 52.).
- 16 Također je važno podsjetiti na to da iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da presuda Suda donesena u prethodnom postupku obvezuje nacionalni sud u pogledu tumačenja ili ocjene valjanosti akata Unijinih institucija o kojima je riječ, kada potonji odlučuje u glavnom postupku (vidjeti osobito presude Fazenda Pública, C-446/98, EU:C:2000:691, t. 49. i Elchinov, C-173/09, EU:C:2010:581, t. 29.).
- 17 Iz navedenoga proizlazi da je osnovano odgovoriti na zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio nacionalni sud.

Dopuštenost

- 18 Irska, grčka, španjolska, francuska, talijanska, nizozemska, portugalska i finska vlada te Europski parlament, Europska komisija i ESB osporavaju, po različitim osnovama, dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku odnosno pojedinih pitanja koja on sadrži.
- 19 Prije svega, talijanska vlada također ističe da je glavni postupak fiktivan i iskonstruiran. Naime, tužbe u glavnom postupku prema njezinu su mišljenju bespredmetne zato što nije dokazana potreba za preventivnom zaštitom ili šteta za tužitelje u glavnom postupku, ali i zato što se navodna inertnost Deutscher Bundestaga ne može, sama za sebe, kvalificirati ni na koji način. Talijanska vlada smatra da je sud koji je uputio zahtjev predmetne tužbe odmah morao proglasiti nedopuštenima jer se odnose na Unijine akte koji nisu pravne naravi. K tomu, ona ističe da predmet glavnog postupka uistinu ne otvara pitanje očitog prekoračenja ovlasti koje bi bilo povezano s njemačkim ustavnim identitetom.
- 20 Talijanska vlada usto smatra da su postavljena pitanja apstraktna i hipotetska jer se temelje na nizu pretpostavki, među ostalim na onoj koja se tiče veze između kupnji državnih vrijednosnica i poštovanja programâ gospodarske pomoći, nepostojanja količinskog ograničenja tih kupnji ili puštanja da se uzmu u obzir rizici od nastanka gubitaka za ESB.
- 21 Grčka vlada također smatra da su postavljena pitanja hipotetske naravi oslanjajući se na činjenicu da ESB nije usvojio ni najmanju mjeru kojom bi se izravno utjecalo na prava koja pravo Unije daje tužiteljima u glavnom postupku. Finska vlada s druge strane navodi da je drugo pitanje nedopušteno jer se odnosi na hipotetsko djelovanje ESB-a i nacionalnih središnjih banaka europodručja.
- 22 Nadalje, ne ističući izričito prigovor nedopuštenosti, španjolska vlada napominje da je nacionalni postupak iz kojeg je proizašao zahtjev za prethodnu odluku protivan sustavu nadzora valjanosti akata Unije kakav je uspostavljen člancima 263. i 267. UFEU-a s obzirom na to da otvara mogućnost izravne tužbe protiv nevaljanog Unijinog akta pritom ne poštujući pretpostavke za dopuštenost tužbi za poništenje utvrđene u članku 263. UFEU-a.
- 23 Naposljetku, irska, grčka, španjolska, francuska, talijanska, nizozemska i portugalska vlada te Parlament, Komisija i ESB smatraju da je prvo pitanje nedopušteno jer se ocjena valjanosti prema njihovu mišljenju ne može odnositi na pripremni akt ili na akt koji ne proizvodi pravne učinke kao što su odluke o OMT-ima.

- 24 Kao prvo, što se tiče navoda prema kojima je glavni postupak fiktivan i iskonstruiran, a prethodna pitanja hipotetska, valja podsjetiti, kako je istaknuto u točki 15. ove presude, da je samo na nacionalnom sucu, pred kojim je pokrenut postupak i koji mora preuzeti odgovornost za sudsku odluku koja će biti donesena, da ocijeni koliko je, uvažavajući posebnosti predmeta, prethodna odluka potrebna kako bi bio u stanju donijeti svoju odluku te u kojoj su mjeri relevantna pitanja koja postavlja Sudu. Posljedično, s obzirom na to da se postavljena pitanja odnose na tumačenje ili ocjenu valjanosti određenog pravnog pravila Unije, Sud je u načelu dužan donijeti odluku (vidjeti u tom smislu presudu Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, t. 28. i navedenu sudsku praksu).
- 25 Iz navedenoga proizlazi da pitanja koja se odnose na pravo Unije uživaju pretpostavku relevantnosti. Odbijanje Suda da odluči o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio nacionalni sud moguće je samo ako je očito da zatraženo tumačenje ili ocjena valjanosti pravnog pravila Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi se mogao dati koristan odgovor na upućena pitanja (vidjeti u tom smislu presudu Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, t. 29. i navedenu sudsku praksu).
- 26 U predmetnom slučaju argumenti koje je iznijela talijanska vlada kako bi dokazala da je glavni postupak fiktivan i iskonstruiran, a postavljena pitanja hipotetske naravi temelje se na osporavanju dopuštenosti tužbi u glavnom postupku i načina na koji je sud koji je uputio zahtjev ocijenio činjenice kako bi primijenio kriterije utvrđene u nacionalnom pravu. Međutim, Sud nije ovlašten niti dovoditi u pitanje tu ocjenu, koja je u okviru predmetnog postupka u nadležnosti nacionalnog suda (vidjeti u tom smislu presudu Lucchini, C-119/05, EU:C:2007:434, t. 43.), niti provjeravati je li zahtjev za prethodnu odluku upućen u skladu s nacionalnim pravilima o organizaciji sudova i o sudskom postupku (presuda Schnorbus, C-79/99, EU:C:2000:676, t. 22. i navedena sudska praksa). Prema tome, spomenuti argumenti nisu dovoljni za obaranje pretpostavke relevantnosti koja je navedena u prethodnoj točki.
- 27 Što se tiče okolnosti na koju su upozorile grčka i finska vlada, da program kupnje državnih vrijednosnica najavljen u priopćenju za medije nije proveden, što ne može ni biti prije donošenja novih pravnih akata, valja istaknuti da ona, što ističe i sud koji je uputio zahtjev, ne čini bespredmetnima tužbe u glavnom postupku s obzirom na to da njemačko pravo pod određenim uvjetima dopušta da se u takvoj situaciji pruži preventivna sudska zaštita.
- 28 Međutim, iako je točno da se tužbe u glavnom postupku kojima se nastoji spriječiti povreda ugroženih prava moraju nužno temeljiti na predviđanjima koja su po svojoj naravi neizvjesna, jednako tako je sigurno da ih njemačko pravo dopušta, prema tvrdnji suda koji je uputio zahtjev. Budući da je u okviru postupka iz članka 267. UFEU-a tumačenje nacionalnog prava u isključivoj nadležnosti tog suda (presuda Križan i dr., C-416/10, EU:C:2013:8, t. 58.), činjenica da odluke o OMT-ima još uvijek nisu provedene niti to mogu biti prije donošenja novih pravnih akata ne može negirati postojanje objektivne potrebe za upućivanjem zahtjeva za prethodnu odluku, kako bi navedeni sud riješio sporove koji su mu izneseni (vidjeti po analogiji presudu Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, t. 65.).
- 29 Kao drugo, što se tiče navodne nesukladnosti glavnog nacionalnog postupka sa sustavom ustanovljenim u člancima 263. i 267. UFEU-a, valja podsjetiti na to da je Sud u više navrata ocijenio dopuštenima zahtjeve za prethodnu odluku koji su se odnosili na valjanost akata sekundarnog prava, a podneseni su u okviru sudskog nadzora zakonitosti („judicial review“) predviđenog pravom Ujedinjene Kraljevine. Sud je, oslanjajući se na činjenicu da zainteresirane osobe mogu na temelju nacionalnog prava podnijeti zahtjev za nadzor zakonitosti namjere ili obveze vlade Ujedinjene Kraljevine da postupi u skladu s aktom Unije, zaključio da mogućnost da pojedinci pred nacionalnim sudovima istaknu nevaljanost Unijinog akta opće primjene nije uvjetovana prethodnim donošenjem mjera za njegovu provedbu na temelju nacionalnog prava. U tom je pogledu dovoljno da se pred nacionalni sud iznese stvarno postojeći spor u kojem se prethodno postavlja pitanje valjanosti takvog akta (vidjeti u tom

smislu presude British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, t. 36. i 40. te Intertanko i dr., C-308/06, EU:C:2008:312, t. 33. i 34.). Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje vidljivo je da je upravo o tome riječ u predmetnom slučaju.

- 30 Kao treće, što se tiče argumenata navedenih u točki 23. ove presude koji se posebno odnose na prvo pitanje, važno je istaknuti da se u ovom postupku sud koji je uputio zahtjev obraća Sudu kako bi on utvrdio treba li članak 119., članak 123. stavak 1. i članak 127. stavke 1. i 2. UFEU-a te članke 17. do 24. Protokola o ESSB-u i ESB-u tumačiti na način da dopuštaju ESSB-u donošenje programa kupnje državnih vrijednosnica na sekundarnim tržištima poput onog najavljenog u priopćenju za medije.
- 31 S obzirom na prethodno navedeno, zahtjev za prethodnu odluku valja proglasiti dopuštenim.

Meritum

- 32 Svojim pitanjima koja valja razmotriti zajedno sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 119., članak 123. stavak 1. i članak 127. stavke 1. i 2. UFEU-a te članke 17. do 24. Protokola o ESSB-u i ESB-u tumačiti na način da dopuštaju ESSB-u donošenje programa kupnje državnih vrijednosnica na sekundarnim tržištima poput onog najavljenog u priopćenju za medije.

Članak 119. i članak 127. stavci 1. i 2. UFEU-a te članci 17. do 24. Protokola o ESSB-u i ESB-u

- 33 Sud koji je uputio zahtjev dvoji o tome može li program kupnje državnih vrijednosnica na sekundarnim tržištima poput onog najavljenog u priopćenju za medije biti među ovlastima ESSB-a, kako su određene u primarnom pravu.

– Ovlasti ESSB-a

- 34 Prije svega valja istaknuti da na temelju članka 119. stavka 2. UFEU-a aktivnosti država članica i Unije uključuju jedinstvenu valutu, euro, te određivanje i vođenje jedinstvene monetarne politike i politike deviznog tečaja (presuda Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, t. 48.).
- 35 Kada je konkretno riječ o monetarnoj politici, iz članka 3. stavka 1. točke (c) UFEU-a proizlazi da Unija ima isključivu nadležnost u tom području za države članice čija je valuta euro (vidjeti u tom smislu presudu Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, t. 50.).
- 36 Na temelju članka 282. stavka 1. UFEU-a ESB zajedno s nacionalnim središnjim bankama država članica čija je valuta euro čini Eurosustav i provodi monetarnu politiku Unije (presuda Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, t. 49.). Prema članku 282. stavku 4. UFEU-a, ESB usvaja mjere koje su potrebne za izvršavanje njegovih zadaća u skladu s člancima 127. do 133. i 138. UFEU-a i uvjetima utvrđenima u Statutu ESSB-a i ESB-a.
- 37 U tom je okviru dužnost ESSB-a da na temelju članka 127. stavka 2. UFEU-a utvrđuje i provodi tu politiku.
- 38 Preciznije govoreći, iz članka 129. stavka 1. UFEU-a, zajedno s člankom 12. stavkom 1. Protokola o ESSB-u i ESB-u, proizlazi da upravno vijeće određuje monetarnu politiku Unije, a da je Izvršni odbor ESB-a provodi, sukladno smjernicama i odlukama Upravnog vijeća.
- 39 K tomu, iz članka 12. stavka 1. podstavka 3. spomenutog protokola proizlazi da se ESB, u mjeri u kojoj to smatra mogućim i primjerenim, koristi nacionalnim središnjim bankama za obavljanje poslova koji su dio zadaća ESSB-a, pri čemu su na temelju članka 14. stavka 3. navedenog protokola te banke dužne djelovati u skladu sa smjernicama i naputcima ESB-a.

- 40 S druge strane, iz članka 130. UFEU-a proizlazi da ESSB svoju zadaću određivanja i provedbe Unijine monetarne politike izvršava neovisno. Iz teksta tog članka vidljivo je da se njime želi zaštititi ESSB i njegova tijela odlučivanja od vanjskih utjecaja koji bi mogli omesti ispunjenje zadaća koje su mu povjerene Ugovorom o FEU-u i Protokolom o ESSB-u i ESB-u. Na taj se način spomenutim člankom u biti nastoji zaštititi ESSB od bilo kakvog političkog pritiska kako bi mogao učinkovito ostvarivati ciljeve povjerenih mu zadaća, zahvaljujući neovisnosti u izvršavanju specifičnih ovlasti kojima u tu svrhu raspolaže na temelju primarnog prava (vidjeti u tom smislu presudu Komisija/ESB, C-11/00, EU:C:2003:395, t. 134.).
- 41 Prema načelu dodjeljivanja ovlasti sadržanom u članku 5. stavku 2. UEU-a, ESSB mora djelovati u granicama nadležnosti koje su mu dodijeljene primarnim pravom i stoga ne može valjano donositi i provoditi program koji bi izlazio iz djelokruga monetarne politike kako je utvrđen u primarnom pravu. Da bi se osiguralo poštovanje tog načela, akti ESSB-a podvrgnuti su nadzoru Suda, pod uvjetima koje predviđa Ugovor (vidjeti u tom smislu presudu Komisija/ESB, C-11/00, EU:C:2003:395, t. 135.).
- 42 U tom pogledu važno je istaknuti da Ugovor o FEU-u ne sadrži nijednu preciznu definiciju monetarne politike, nego istodobno određuje njezine ciljeve i sredstva kojima ESSB raspolaže za njezinu provedbu (vidjeti u tom smislu presudu Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, t. 53.).
- 43 Tako je na temelju članka 127. stavka 1. i članka 282. stavka 2. UFEU-a glavni cilj Unijine monetarne politike održavanje stabilnosti cijena. Navedene odredbe usto predviđaju da ESSB, ne dovodeći u pitanje taj cilj, podupire opće ekonomske politike u Uniji kako bi pridonio ostvarivanju njezinih ciljeva utvrđenih u članku 3. UEU-a (vidjeti u tom smislu presudu Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, t. 54.).
- 44 Prema tome, Protokol o ESSB-u i ESB-u obilježava jasno određen mandat koji je poglavito usmjeren k osiguravanju stabilnosti cijena. Posebnost tog mandata još je više došla do izražaja u postupcima izmjena pojedinih dijelova Statuta ESSB-a i ESB-a.
- 45 Što se tiče sredstava koja primarno pravo daje ESSB-u za ostvarivanje tih ciljeva, valja naglasiti da se u poglavlju IV. Protokola o ESSB-u i ESB-u, kojim se uređuju monetarne funkcije i poslovanje ESSB-a, taksativno navode instrumenti za kojima ESSB može posegnuti u okviru monetarne politike.

– Određenje monetarne politike

- 46 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, da bi se utvrdilo da je određena mjera u domeni monetarne politike, valja se ponajprije osvrnuti na ciljeve te mjere. Sredstva koja se u okviru te mjere koriste za ostvarivanje navedenih ciljeva također su relevantna (vidjeti u tom smislu presudu Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, t. 53. i 55.).
- 47 Kao prvo, što se tiče ciljeva programa poput onog u glavnom postupku, iz priopćenja za medije je vidljivo da se njime teži istodobno osigurati odgovarajući prijenos monetarne politike i jedinstvenost te politike.
- 48 S jedne strane, cilj koji se sastoji u osiguravanju jedinstvenosti monetarne politike pridonosi ostvarivanju jednog od ciljeva te politike jer ona, sukladno članku 119. stavku 2. UFEU-a, mora biti „jedinstvena“.
- 49 S druge strane, cilj koji se sastoji u osiguravanju odgovarajućeg prijenosa monetarne politike istodobno može očuvati jedinstvenost te politike i pridonijeti njezinom glavnom cilju: osiguravanju stabilnosti cijena.

- 50 Naime, sposobnost ESSB-a da utječe na kretanje cijena odlukama u području monetarne politike u velikoj mjeri ovisi o prijenosu impulsa koje šalje različitim gospodarskim sektorima na tržištu novca. Stoga manjkavo funkcioniranje prijenosnih kanala monetarne politike može učiniti ESSB-ove odluke neučinkovitim u pojedinim dijelovima europodručja i time dovesti u pitanje jedinstvenost monetarne politike. K tomu, budući da manjkavo funkcioniranje prijenosnih kanala utječe na učinkovitost mjera koje je donio ESSB, sposobnost potonjeg da osigura stabilnost cijena nužno je oslabljena. Stoga se mjere kojima se nastoje očuvati spomenuti prijenosni kanali mogu dovesti u vezu s glavnim ciljem utvrđenim u članku 127. stavku 1. UFEU-a.
- 51 Činjenica da bi program poput onog koji je najavljen u priopćenju za medije mogao pridonijeti i stabilnosti europodručja, što je u domeni ekonomske politike (vidjeti u tom smislu presudu Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, t. 56.), ne može dovesti u pitanje prethodni zaključak.
- 52 Naime, mjera monetarne politike ne može se poistovjetiti s mjerom ekonomske politike samo zato što može imati neizravne učinke na stabilnost europodručja (vidjeti po analogiji presudu Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, t. 56.).
- 53 Kao drugo, što se tiče sredstava koja su predviđena za postizanje ciljeva programa poput onog najavljenog u priopćenju za medije, nedvojbeno je da provedba takvog programa podrazumijeva izravne monetarne transakcije za kupnju državnih vrijednosnica na sekundarnim tržištima.
- 54 Međutim, iz članka 18. stavka 1. Protokola o ESSB-u i ESB-u, koji se nalazi u njegovu poglavlju IV., jasno proizlazi da radi ostvarivanja ciljeva ESSB-a i izvršenja zadaća koje su potonjem povjerene primarnim pravom ESB i nacionalne središnje banke načelno mogu intervenirati na tržištima kapitala izravnom kupnjom i prodajom utrživih instrumenata u eurima. Prema tome, u slučaju transakcija koje je u priopćenju za medije najavilo Upravno vijeće poseže se za jednim od instrumenata monetarne politike koji su predviđeni primarnim pravom.
- 55 Što se tiče selektivnosti programa najavljenog u priopćenju za medije, valja podsjetiti na to da on ima za cilj ukloniti poremećaje u prijenosnim kanalima monetarne politike nastale zbog specifične situacije s državnim vrijednosnicama pojedinih država članica. Prema tome, to što je u ovom slučaju spomenuti program posebno usmjeren na državne vrijednosnice samo po sebi ne može dovesti do zaključka da instrumenti kojima se ESSB koristi nisu instrumenti monetarne politike. S druge strane, nijedna odredba Ugovora o FEU-u ne nalaže ESSB-u da intervenira na tržištima kapitala općim mjerama koje bi se nužno primjenjivale na sve države članice europodručja.
- 56 S obzirom na navedeno, a imajući u vidu ciljeve programa poput onog najavljenog u priopćenju za medije te sredstva predviđena za njihovo postizanje, takav program ulazi u područje monetarne politike.
- 57 Okolnost da je provedba takvog programa podvrgnuta punom poštovanju EFSF-ovih ili ESM-ovih programa makroekonomske prilagodbe ne može utjecati na taj zaključak.
- 58 Točno je da nije isključena mogućnost da se programom kupnje državnih vrijednosnica takve vrste neizravno pojača interes za poštovanjem tih programa prilagodbe i na taj način u određenoj mjeri ostvare ciljevi ekonomske politike koji se tim programima žele postići.
- 59 Međutim, takvi neizravni učinci ne mogu podrazumijevati poistovjećivanje takvog programa s mjerom ekonomske politike, s obzirom na to da iz članka 119. stavka 2., članka 127. stavka 1. i članka 282. stavka 2. UFEU-a proizlazi da ESSB, ne dovodeći u pitanje cilj stabilnosti cijena, podupire opće ekonomske politike u Uniji.

- 60 Valja dodati da ESSB, uvjetujući provedbu programa najavljenog u priopćenju za medije punim poštovanjem programa makroekonomske prilagodbe EFSF-a ili ESM-a te čineći to potpuno neovisno, osigurava to da se državama članicama od kojih kupuje državne vrijednosnice njegovom monetarnom politikom ne pruži mogućnost financiranja koja će im omogućiti da se udalje od programa prilagodbe na čiju su se provedbu obvezale. ESSB time izbjegava da mjere monetarne politike koje donosi budu u suprotnosti s učinkovitom ekonomskom politikom država članica.
- 61 K tomu, budući da je na temelju članka 127. stavka 1., zajedno s člankom 119. stavkom 3. UFEU-a, ESSB dužan poštovati opće načelo zdravih javnih financija, uvjeti koje sadrži program poput onog najavljenog u priopćenju za medije, namijenjeni tome da se izbjegne poticanje država članica na pogoršavanje njihova fiskalnog stanja, ne mogu se smatrati takvima da podrazumijevaju izlazak iz okvira monetarne politike kakav je oblikovan u primarnom pravu.
- 62 Važno je dodati da se puno poštovanje obveza proizišlih iz programa prilagodbe na čije se ispunjenje obvezala dotična država članica u svakom slučaju ne čini dostatnim uvjetom za moguću intervenciju ESSB-a u okviru programa poput onog najavljenog u priopćenju za medije, s obzirom na to da spomenuta intervencija ostaje, među ostalim, strogo uvjetovana poremećajima u prijenosnim kanalima monetarne politike ili u njezinoj jedinstvenosti.
- 63 U tim okolnostima, to što se uvjetovanje kupnje državnih vrijednosnica na sekundarnim tržištima poštovanjem programa makroekonomske prilagodbe moglo smatrati dijelom ekonomske politike kada ga je prakticirao ESM (vidjeti u tom smislu presudu Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, t. 60.) ne znači da isto mora biti slučaj kada se tim instrumentom koristi ESSB u okviru programa poput onog najavljenog u priopćenju za medije.
- 64 Naime, razlika između ciljeva kojima teže ESM i ESSB u tom je pogledu odlučujuća. Dok iz točaka 48. do 52. ove presude proizlazi da se program poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku može provoditi samo onda kada je to potrebno za održavanje stabilnosti cijena, intervencija ESM-a ima za cilj očuvati stabilnost europodručja, što nije cilj monetarne politike (vidjeti u tom smislu presudu Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, t. 56.).
- 65 Takvo promišljanje također navodi na odbacivanje mogućnosti da program poput onog najavljenog u priopćenju za medije služi zaobilazanju uvjeta kojima je ograničeno djelovanje ESM-a na sekundarnim tržištima, s obzirom na to da intervencija ESSB-a ne može zamijeniti onu ESM-a, namijenjenu ostvarivanju ciljeva potonjeg, nego se, suprotno tomu, mora provoditi neovisno, slijedeći ciljeve koji su svojstveni monetarnoj politici.
- Proporcionalnost
- 66 Iz članka 119. stavka 2. i članka 127. stavka 1. UFEU-a, zajedno s člankom 5. stavkom 4. UEU-a, proizlazi da program kupnje vrijednosnica kao dio monetarne politike nije moguće valjano usvojiti i provoditi ako mjere koje uključuje nisu proporcionalne ciljevima te politike.
- 67 U tom pogledu valja podsjetiti na to da, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, načelo proporcionalnosti zahtijeva da su akti institucija Unije sposobni ostvariti legitimne ciljeve koje slijedi zakonodavstvo o kojem je riječ i da ne prelaze granice onoga što je prikladno i nužno za postizanje tih ciljeva (vidjeti u tom smislu presudu Association Kokopelli, C-59/11, EU:C:2012:447, t. 38. i navedenu sudsku praksu).
- 68 Kada je riječ o sudskom nadzoru poštovanja navedenih uvjeta, ESSB-u valja priznati široku marginu prosudbe kada prilikom osmišljavanja i provedbe programa transakcija na otvorenom tržištu, poput onog najavljenog u priopćenju za medije, donosi odluke tehničke naravi i bavi se složenim predviđanjima i ocjenama (vidjeti po analogiji presude Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, t. 28. te Billerud Karlsborg i Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, t. 35.).

- 69 Kada Unijina institucija raspolaže širokom marginom prosudbe, nadzor poštovanja određenih postupovnih jamstava postaje ključan. Među tim je jamstvima ESSB-ova obveza da pažljivo i nepristrano ocijeni sve relevantne okolnosti slučaja o kojem je riječ te da svoje odluke dostatno obrazloži.
- 70 U tom pogledu valja podsjetiti na ustaljenu sudsku praksu Suda prema kojoj obrazloženje Unijina akta koje se zahtijeva u skladu s člankom 296. stavkom 2. UFEU-a, iako mora na jasan i nedvosmislen način odražavati zaključke institucije koja je donijela akt, kako bi se zainteresiranim osobama omogućilo upoznavanje s razlozima poduzimanja mjere kao i Sudu izvršavanje njegove nadzorne ovlasti, ne mora sadržavati napomenu o svim pravnim ili činjeničnim elementima koji su relevantni. Poštovanje obveze obrazlaganja mora se, s druge strane, ocjenjivati ne samo s obzirom na tekst akta nego i na njegov kontekst te na sva pravna pravila kojima se uređuje dotično područje (vidjeti u tom smislu presudu Komisija/Vijeće, C-63/12, EU:C:2013:752, t. 98. i 99. te navedenu sudsku praksu).
- 71 Iako je provjera je li u predmetnom slučaju poštovana obveza obrazlaganja moguća tek na temelju formalno donesene odluke, valja istaknuti da priopćenje za medije te nacrti pravnih akata razmatranih na sjednici Upravnog vijeća tijekom koje je odobren tekst priopćenja omogućavaju upoznavanje s bitnim elementima programa poput onog najavljenog u spomenutom priopćenju te dopuštaju Sudu da provede nadzor.
- 72 Kada je riječ, kao prvo, o mogućnosti da se programom poput onog najavljenog u priopćenju za medije ostvare ciljevi kojima teži ESSB, iz tog priopćenja te iz objašnjenja koja je ponudio ESB proizlazi da se taj program temelji na analizi gospodarske situacije u europodručju prema kojoj su na dan objave programa kamatne stope za državne vrijednosnice različitih država članica europodručja bile vrlo promjenjive i krajnje različite. Prema ESB-u te su razlike posljedica ne samo makroekonomskih razlika među tim državama nego im je izvor djelomično i u zatraženim prekomjernim premijama rizika za vrijednosnice pojedinih država članica, namijenjene pokrivanju rizika od raspada europodručja.
- 73 Ta specifična situacija, smatra ESB, snažno je ugrozila prijenosne kanale monetarne politike ESSB-a fragmentirajući uvjete refinanciranja banaka i troškova kredita što je, prema njegovu mišljenju, u velikom dijelu europodručja znatno oslabjelo djelovanje impulsa koje ESSB šalje prema gospodarstvu.
- 74 Podaci koji su Sudu dostavljeni u ovom postupku pokazuju da analiza gospodarske situacije u europodručju na dan objave programa o kojem je riječ u glavnom postupku ne sadrži očitu pogrešku u ocjeni.
- 75 U tom pogledu, to što je obrazložena analiza također predmet spora, na što je upozorio sud koji je uputio zahtjev, ne može kao takvo dovesti u pitanje prethodnu tvrdnju jer, s obzirom na prijepor koji obično izazivaju pitanja monetarne politike te na široku marginu prosudbe ESSB-a, od potonjeg nije moguće očekivati više od pažljive i precizne analize koja je rezultat korištenja raspoloživim stručnim znanjima u području ekonomije te potrebnim tehničkim sredstvima.
- 76 U okolnostima opisanim u točkama 72. i 73. ove presude kupnja državnih vrijednosnica dotičnih država članica na sekundarnim tržištima, uz kamatne stope koje ESB smatra ekstremno visokima, može pridonijeti snižavanju tih stopa, otklanjajući neosnovane sumnje u raspad europodručja i tako dovodeći do ublažavanja, ako ne i do nestanka, prekomjernih premija rizika.
- 77 U tom kontekstu ESSB je s pravom ocijenio da bi takav razvoj u kretanju kamatnih stopa mogao olakšati prijenos njegove monetarne politike i osigurati njezinu jedinstvenost.
- 78 Nedvojbeno je da kamatne stope za državne vrijednosnice određene države članice imaju ključan utjecaj na kamatne stope mjerodavne za različite gospodarske aktere u toj državi, na vrijednost portfelja financijskih institucija koje drže takve vrijednosnice te na sposobnost tih institucija da osiguraju likvidna sredstva. Prema tome, uklanjanjem ili snižavanjem zatraženih prekomjernih premija

rizika za državne vrijednosnice države članice može se izbjeći da razina kamatnih stopa te njihova promjenjivost ometaju prienos učinaka ESSB-ovih odluka u području monetarne politike na gospodarstvo te države i dovode u pitanje jedinstvenost te politike.

- 79 ESB-ova tvrdnja prema kojoj je sama objava programa o kojem je riječ u glavnom postupku bila dovoljna da se postigne željeni učinak, to jest ponovno uspostave prienosni kanali monetarne politike i njezina jedinstvenost, ne osporava se u ovom postupku.
- 80 Iz navedenoga proizlazi da je u gospodarskim okolnostima poput onih koje je istaknuo ESB na dan objave priopćenja za medije ESSB mogao s pravom ocijeniti da program poput onog najavljenog u tom priopćenju može pridonijeti ciljevima kojima ESSB teži i, prema tome, održavanju stabilnosti cijena.
- 81 U tim okolnostima valja, kao drugo, provjeriti prelazi li se takvim programom ono što je nužno za postizanje tih ciljeva.
- 82 U tom pogledu važno je istaknuti da iz teksta priopćenja za medije jasno proizlazi da program o kojem je riječ u glavnom postupku dopušta kupnju državnih vrijednosnica na sekundarnim tržištima samo onda kada je to nužno za postizanje ciljeva tog programa, pri čemu se takve kupnje obustavljaju nakon što zadani ciljevi budu ostvareni.
- 83 Također valja istaknuti da će nakon najave programa o kojem je riječ u glavnom postupku, sadržane u priopćenju za medije, po potrebi uslijediti druga faza, faza provedbe tog programa, koja će ovisiti o temeljitoj procjeni zahtjeva monetarne politike.
- 84 Nadalje, treba utvrditi da ni više od dvije godine nakon najave programa o kojem je riječ u glavnom postupku nije došlo do njegove provedbe, s obzirom na to da je Upravno vijeće nije smatralo opravdanom gospodarskom situacijom u europodručju.
- 85 Uz strogu uvjetovanost provedbe programa poput onog najavljenog u priopćenju za medije ciljevima kojima program teži, važno je istaknuti da je mogući opseg tog programa ograničen na više načina.
- 86 Tako u okviru tog programa ESSB može kupiti samo državne vrijednosnice onih država članica koje su obuhvaćene programom makroekonomske prilagodbe i koje ponovno ostvaruju pristup tržištu vrijednosnica. K tomu, program poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku usredotočen je na državne vrijednosnice s dospijanjem kraćim od tri godine, pri čemu ESSB zadržava mogućnost da u svakom trenutku preproda stečene vrijednosnice.
- 87 Iz navedenoga slijedi da se, s jedne strane, program poput onog najavljenog u priopćenju za medije u konačnici odnosi tek na ograničeni dio državnih vrijednosnica koje izdaju države članice europodručja, tako da su obveze koje ESB može preuzeti tijekom provedbe takvog programa doista ograničene. S druge strane, takav se program može provoditi samo onda kada je situacija pojedinih država članica tog područja već opravdala intervenciju ESM-a koja još uvijek traje.
- 88 U tim okolnostima pokazuje se da program čiji je opseg na takav način ograničen ESSB može valjano donijeti ne utvrđujući količinska ograničenja prije njegove provedbe, s obzirom na to da bi takva ograničenja mogla oslabjeti njegovu učinkovitost.
- 89 Nadalje, budući da sud koji je uputio zahtjev dvoji o selektivnosti takvog programa, valja podsjetiti na to da on ima za cilj ukloniti poremećaje u prienosnim kanalima monetarne politike ESSB-a nastale zbog specifične situacije s državnim vrijednosnicama pojedinih država članica. U tim okolnostima ESSB može legitimno ocijeniti da postoji potreba za selektivnim programom kupnje vrijednosnica

kako bi se spomenuti poremećaji otklonili i usredotočiti svoje djelovanje na one dijelove europodručja koje ti poremećaji osobito pogađaju, izbjegavajući na taj način povećavanje opsega programa iznad onog što je nužno za postizanje njegovih ciljeva ili smanjivanje njegove učinkovitosti.

- 90 Treba usto utvrditi da su u programu poput onog najavljenog u priopćenju za medije države članice čije se vrijednosnice mogu kupovati određene na osnovi kriterija povezanih sa zacrtanim ciljevima, a ne na temelju proizvoljnog odabira.
- 91 Kao treće, važno je istaknuti da je ESSB odvagao različite postojeće interese kako bi učinkovito izbjegao da se prilikom provedbe predmetnog programa pojave nepogodnosti koje su očito neproporcionalne u odnosu na ciljeve programa.
- 92 Iz navedenoga proizlazi da se programom poput onog najavljenog u priopćenju za medije ne krši načelo proporcionalnosti.

Članak 123. stavak 1. UFEU-a

- 93 Sud koji je uputio zahtjev dvoji o sukladnosti programa kupnje državnih vrijednosnica na sekundarnim tržištima poput onog objavljenog u priopćenju za medije s člankom 123. stavkom 1. UFEU-a.
- 94 Iz teksta članka 123. stavka 1. UFEU-a vidljivo je da je tom odredbom ESB-u i središnjim bankama država članica zabranjeno odobravati prekoračenja po računu i sve druge vrste kredita tijelima javne vlasti i drugim javnopravnim tijelima Unije i država članica te kupovati dužničke instrumente neposredno od tih tijela (presuda Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, t. 123.).
- 95 Navedenom se odredbom, prema tome, zabranjuje svaki oblik financijske pomoći ESSB-a državi članici (vidjeti u tom smislu presudu Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, t. 132.), ne isključujući time općenitu mogućnost ESSB-a da od vjerovnika te države članice otkupi vrijednosnice koje je potonja prethodno izdala.
- 96 Tako se člankom 18. stavkom 1. Protokola o ESSB-u i ESB-u dopušta ESSB-u da, radi ostvarivanja svojih ciljeva i izvršenja svojih zadaća, posluje na tržištima kapitala, među ostalim, izravnom kupnjom i prodajom utrživih instrumenata, među kojima i državnih vrijednosnica, ne podvrgavajući to dopuštenje posebnim uvjetima osim poštovanja naravi transakcija na otvorenom tržištu.
- 97 ESSB ne može, međutim, 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, čime bi zabrana iz članka 123. stavka 1. UFEU-a bila dovedena u pitanje.
- 98 Da bi se utvrdili oblici stjecanja državnih vrijednosnica koji su sukladni toj odredbi, valja uzeti u obzir cilj koji se njome želi postići (vidjeti po analogiji presudu Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, t. 133.).
- 99 U tom pogledu treba podsjetiti na to da je izvor zabrane predviđene u članku 123. UFEU-a članak 104. Ugovora o EZ-u (kasnije članak 101. UEZ-a), koji je u tekst tog ugovora unesen Ugovorom iz Maastrichta.
- 100 Iz pripremnih akata za izradu potonjeg ugovora proizlazi da članak 123. UFEU-a ima za cilj potaknuti države članice na poštovanje zdrave fiskalne politike, izbjegavajući to da monetarno financiranje javnog deficita ili povlašteni pristup tijela javne vlasti financijskim tržištima dovedu do prekomjernog zaduživanja ili do prekomjernih deficita država članica (vidjeti Nacrt ugovora o izmjenama Ugovora o osnivanju Europske ekonomske zajednice s ciljem uspostave Ekonomske i monetarne unije, *Bilten Europskih zajednica*, dodatak 2/91, str. 22. i 52.).

- 101 U tim uvjetima, kako je na to upozoreno u uvodnoj izjavi 7. Uredbe Vijeća br. 3603/93 od 13. prosinca 1993. o utvrđivanju definicija za primjenu zabrana iz članka [123. UFEU-a] i članka [125. stavka 1. UFEU-a] (SL L 332, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 10., svezak 3., str. 21.), kupnje na sekundarnom tržištu ne smiju se koristiti radi zaobilaženja svrhe članka 123. UFEU-a.
- 102 Prema tome, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 227. svojeg mišljenja, kada ESB kupuje državne vrijednosnice na sekundarnim tržištima, svoju intervenciju mora popratiti dostatnim jamstvima da njome neće povrijediti zabranu monetarnog financiranja koja proizlazi iz članka 123. stavka 1. UFEU-a.
- 103 Kada je riječ o programu poput onog najavljenog u priopćenju za medije, važno je, kao prvo, istaknuti da ESSB u okviru takvog programa nije ovlašten kupovati državne vrijednosnice izravno od tijela javne vlasti i drugih javnopravnih tijela država članica, nego samo neizravno, na sekundarnim tržištima. ESSB-ova intervencija koju predviđa program poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku ne može se, prema tome, poistovjetiti s mjerom financijske pomoći državi članici.
- 104 Imajući na umu navedeno valja, kao drugo, naglasiti da ESSB-ova intervencija u praksi može imati učinak istovrstan onom koji ima izravna kupnja državnih vrijednosnica od tijela javne vlasti i drugih javnopravnih tijela država članica ako bi gospodarski subjekti koji mogu kupiti državne vrijednosnice na primarnom tržištu bili sigurni u to da će ih ESSB otkupiti u roku i pod uvjetima koji im omogućavaju da *de facto* djeluju kao posrednici ESSB-a pri izravnoj kupnji spomenutih vrijednosnica od tijela javne vlasti i drugih javnopravnih tijela dotične države članice.
- 105 Međutim, iz objašnjenja koje je ESB ponudio u ovom postupku vidljivo je da se provedba programa poput onog najavljenog u priopćenju za medije mora podvrgnuti uvjetima kojima će se izbjeći to da intervencija ESSB-a na sekundarnim tržištima ima učinak istovjetan učinku izravne kupnje državnih vrijednosnica na primarnim tržištima.
- 106 U tom pogledu, iz nacрта odluke i smjernica koje je ESB dostavio tijekom ovog postupka proizlazi da bi Upravno vijeće trebalo biti nadležno za odlučivanje o doseg, početku, nastavku i prestanku intervencija na sekundarnim tržištima predviđenih takvim programom. K tomu, ESB je pred Sudom pojasnio da ESSB namjerava, s jedne strane, poštovati minimalni rok između emisija državnih vrijednosnica na primarnom tržištu i njihovog otkupa na sekundarnim tržištima i, s druge strane, prethodno ne najavljivati svoju odluku o takvom otkupu niti o njegovom obujmu.
- 107 Budući da se navedenim jamstvima omogućava izbjegavanje situacije u kojoj se uvjeti emisije državnih vrijednosnica mijenjaju zbog izvjesnosti da će ih ESSB nakon njihova izdavanja otkupiti, onemogućeno je da provedba programa poput onog najavljenog u priopćenju za medije u praksi ima učinak istovrstan onom izravne kupnje državnih vrijednosnica od tijela javne vlasti i drugih javnopravnih tijela država članica.
- 108 Sigurno je da unatoč tim jamstvima ESSB-ova intervencija i dalje može imati, kako to ističe sud koji je uputio zahtjev, određeni utjecaj na funkcioniranje primarnih i sekundarnih tržišta državnih vrijednosnica. Takva okolnost, međutim, nije odlučujuća jer je taj utjecaj, kako je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 259. svojeg mišljenja, svojstven kupnjama na sekundarnim tržištima koje su dopuštene Ugovorom o FEU-u te je prijeko potreban da bi se te kupnje mogle učinkovito koristiti u okviru monetarne politike.
- 109 Kao treće, programom poput onog najavljenog u priopćenju za medije zaobišla bi se svrha članka 123. stavka 1. UFEU-a, na koju je upozoreno u točki 100. ove presude, ako bi se njime dotične države članice odvrćale od vođenja zdrave fiskalne politike. Naime, budući da iz članka 119. stavka 2., članka 127. stavka 1. i članka 282. stavka 2. UFEU-a proizlazi da ESSB, ne dovodeći u pitanje cilj

- stabilnosti cijena, podupire opće ekonomske politike u Uniji, njegova djelovanja na temelju članka 123. UFEU-a ne mogu ići na štetu učinkovitosti tih politika, odvratanjem dotičnih država članica od vođenja zdrave fiskalne politike.
- 110 Vođenje monetarne politike prije svega podrazumijeva trajno djelovanje na kamatne stope i na uvjete refinanciranja banaka, što nužno utječe na uvjete financiranja javnog deficita država članica.
- 111 U svakom slučaju treba zaključiti da značajke programa poput onog najavljenog u priopćenju za medije isključuju mogućnost da ga se ocijeni programom koji može odvratiti države članice od vođenja zdrave fiskalne politike.
- 112 U tom pogledu važno je, kao prvo, podsjetiti na to da se navedenim programom predviđa kupnja državnih vrijednosnica samo onda kada je to nužno za očuvanje prijenosnih kanala monetarne politike i njezine jedinstvenosti, pri čemu se takve kupnje obustavljaju nakon što zadani ciljevi budu ostvareni.
- 113 Takvo ograničavanje ESSB-ove intervencije podrazumijeva, s jedne strane, nemogućnost da države članice utvrđuju svoju fiskalnu politiku oslanjajući se na izvjesnost da će ESSB u budućnosti otkupiti njihove državne vrijednosnice na sekundarnim tržištima i, s druge strane, da taj program ne može biti proveden na način koji bi doveo do usklađivanja kamatnih stopa za državne vrijednosnice država članica europodručja neovisno o razlikama u pogledu njihova makroekonomskog ili fiskalnog stanja.
- 114 Donošenje i provedba takvog programa ne dopušta, prema tome, državama članicama niti da svoju fiskalnu politiku utvrđuju ne vodeći računa o činjenici da će u slučaju deficita biti prinuđene potražiti izvore financiranja na tržištima niti da budu zaštićene od posljedica koje u tom pogledu mogu izazvati promjene njihova makroekonomskog ili fiskalnog stanja.
- 115 Kao drugo, valja istaknuti da program poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku prati niz jamstava kojima je cilj ograničiti utjecaj programa na vođenje zdrave fiskalne politike.
- 116 Ograničavajući program na određene vrste vrijednosnica koje izdaju samo one države članice koje sudjeluju u programu strukturne prilagodbe i koje ponovno ostvaruju pristup tržištu vrijednosnica, ESB je *de facto* ograničio količinu državnih vrijednosnica koje mogu biti stečene u okviru navedenog programa i, prema tome, ograničio učinak tog programa na uvjete financiranja država članica europodručja.
- 117 S druge strane, učinci programa poput onog najavljenog u priopćenju za medije na vođenje zdrave fiskalne politike također su ograničeni mogućnošću ESSB-a da u svakom trenutku preproda stečene vrijednosnice. Naime, iz tog proizlazi da su posljedice povlačenja tih vrijednosnica s tržišta možda samo privremene. Ta mogućnost također dopušta ESSB-u da svoj program prilagodi ponašanju dotičnih država članica, osobito s ciljem da ograniči ili obustavi kupnju državnih vrijednosnica ako država članica izmijeni svoje postupanje prilikom njihove emisije, izdavanjem više vrijednosnica kratkog roka dospjeća kako bi financirala svoj proračun vrijednosnicama koje mogu biti predmet intervencije ESSB-a.
- 118 To što ESSB također ima mogućnost zadržavanja stečenih vrijednosnica sve do njihova dospjeća nije u tom smislu ključno jer je korištenje tom mogućnošću uvjetovano potrebom da se postupi na taj način kako bi se ostvarili željeni ciljevi te nije ni u kojem slučaju dopušteno da uključeni gospodarski subjekti budu sigurni u to da će ESSB tu mogućnost i iskoristiti. Usto valja podsjetiti na to da člankom 18. stavkom 1. Protokola o ESSB-u i ESB-u takva praksa nije ni u kojem slučaju isključena te da ne podrazumijeva nikakvo odbijanje države članice izdateljice da podmiri svoj dug nakon što istekne rok dospjeća vrijednosnice.

- 119 K tomu, predviđajući kupnju državnih vrijednosnica samo onih država članica koje su ponovno ostvarile pristup tržištu vrijednosnica, ESSB iz programa koji namjerava provesti praktično isključuje države članice čija se financijska situacija do te mjere pogoršala da se više ne mogu financirati na tržištu.
- 120 Naposljetku, uvjetovanje kupnje državnih vrijednosnica punim poštovanjem programa strukturne prilagodbe kojima su obuhvaćene dotične države članice isključuje mogućnost da se programom poput onog najavljenog u priopćenju za medije potakne države članice da odustanu od konsolidiranja svojih javnih financija, oslanjanjem na linije financiranja koje se mogu pojaviti prilikom provedbe takvog programa.
- 121 Iz navedenoga proizlazi da program poput onog najavljenog u priopćenju za medije ne odvrća dotične države od vođenja zdrave fiskalne politike. Posljedično, članak 123. stavak 1. UFEU-a ne protivi se tome da ESSB donese takav program i provede ga u uvjetima u kojima njegova intervencija nema učinak istovrstan učinku izravne kupnje državnih vrijednosnica od tijela javne vlasti i drugih javnopravnih tijela država članica.
- 122 Značajke takvog programa koje je posebno istaknuo sud koji je uputio zahtjev, a koje nisu analizirane u prethodnim točkama ove presude, ne mogu dovesti u pitanje taj zaključak.
- 123 Mogućnost da se predmetnim programom ESB izloži ozbiljnom riziku od nastanka gubitaka, čak i da je dokazana, ni na koji način ne iscrpljuje jamstva kojima je popraćen spomenuti program, a koja su ustanovljena s ciljem da se izbjegne odvrćanje država članica od vođenja zdrave fiskalne politike.
- 124 U tom pogledu važno je istaknuti da se tim jamstvima također može smanjiti rizik od nastanka gubitaka kojem se izlaže ESB.
- 125 S druge strane, valja podsjetiti na to da je središnja banka poput ESB-a dužna donositi odluke koje, kao i transakcije na otvorenom tržištu, neizbježno uključuju rizik od nastanka gubitaka te na to da je člankom 33. Protokola o ESSB-u i ESB-u predviđen samo način raspodjele gubitaka ESB-a, bez posebnog definiranja rizika koje potonji smije preuzeti radi postizanja ciljeva monetarne politike.
- 126 Nadalje, iako bi nemogućnost pozivanja na privilegirani tretman ESB mogla izložiti tome da snosi teret otpisa dugova o kojem su odlučili drugi vjerovnici dotične države članice, treba utvrditi da je riječ o riziku koji je svojstven kupnji vrijednosnica na sekundarnom tržištu, koju su autori Ugovorâ dopustili, ne uvjetujući ju time da se ESB-u prizna status privilegiranog vjerovnika.
- 127 Slijedom svih prethodnih razmatranja, na prethodna pitanja valja odgovoriti tako da članak 119., članak 123. stavak 1. i članak 127. stavke 1. i 2. UFEU-a te članke 17. do 24. Protokola o ESSB-u i ESB-u treba tumačiti na način da dopuštaju ESSB-u donošenje programa kupnje državnih vrijednosnica na sekundarnim tržištima poput onog najavljenog u priopćenju za medije.

Troškovi

- 128 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

Članak 119., članak 123. stavak 1. i članak 127. stavke 1. i 2. UFEU-a te članke 17. do 24. Protokola (br. 4) o Statutu Europskog sustava središnjih banaka i Europske središnje banke treba tumačiti na način da dopuštaju Europskom sustavu središnjih banaka (ESSB) donošenje

programa kupnje državnih vrijednosnica na sekundarnim tržištima poput onog najavljenog u priopćenju za medije koje je navedeno u zapisniku 340. sjednice Upravnog vijeća Europske središnje banke (ESB) održane 5. i 6. rujna 2012.

Potpisi