



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

KOMENTARZ

Nr 28, 6 maja 2020 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski

Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski • Jolanta Szymańska
Marcin Terlikowski • Karol Wasilewski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Trybunał Konstytucyjny RFN podważa politykę EBC i krytykuje wyrok TSUE

Sebastian Płóciennik, Szymon Zaręba

W wyroku ogłoszonym 5 maja 2020 r. niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny (FTK) zakwestionował od strony proceduralnej decyzje Europejskiego Banku Centralnego (EBC) w sprawie skupu obligacji państw strefy euro. Rozstrzygnięcie dotyczy jednak nie tylko polityki pieniężnej, kluczowej w walce z obecnym kryzysem gospodarczym, ale również podziału kompetencji między UE i jej państwami członkowskimi.

Czego dotyczyła sprawa?

FTK rozpatrzył łącznie kilka skarg konstytucyjnych z 2015 i 2016 r., których inicjatorami byli m.in. założyciel AfD (Alternative für Deutschland) Bernd Lucke i b. wiceprzewodniczący CSU Peter Gauweiler. W skargach tych zarzucali oni niemieckiemu rządowi, parlamentowi i bankowi centralnemu brak reakcji na decyzje Europejskiego Banku Centralnego (EBC) z lat 2015–2018, które ustanowiły program skupu obligacji państw strefy euro na kwotę 2,2 bln euro, tzw. PSPP (Public Sector Purchase Programme). Według skarżących były one sprzeczne z konstytucją Niemiec i prawem UE, m.in. zakazem ukrytego finansowania państw przez EBC. Kwestionowali oni też obowiązek stosowania się przez Niemcy do wydanego w 2018 r. wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE) w sprawie *Weiss*, w którym TSUE stwierdził zgodność z prawem UE części decyzji EBC dotyczących PSPP.

Co orzekł Trybunał?

FTK zarzucił TSUE, że ograniczył się tylko do zbadania, czy EBC popełnił „rażące” błędy w ocenie proporcjonalności skutków PSPP do oczekiwanych celów. Tym samym zaakceptował działania EBC, które wykraczały poza traktatowe kompetencje banku. Zdaniem FTK unijny trybunał wyszedł w ten sposób poza funkcję sądowniczą powierzoną mu w art. 19 Traktatu o UE (TUE) i naruszył m.in. zasady podziału władz i demokracji zawarte w niemieckiej konstytucji. Na tej podstawie FTK odmówił poszanowania wyroku i sam ocenił decyzje EBC. Uznał, że przy ich wydawaniu bank naruszył zasady kompetencji powierzonych i proporcjonalności z art. 5 TUE. Stwierdził, że niemieckie organy państwowe nie mogą wykonywać aktów organów UE, gdy te wykraczają poza swoje uprawnienia. Wezwał rząd, parlament i bank centralny Niemiec, by nakłoniły EBC do przyjęcia w ciągu trzech miesięcy uchwały zawierającej uzasadnienie co do proporcjonalności PSPP do jego gospodarczych i fiskalnych skutków. W razie niedotrzymania terminu Bundesbank powinien wycofać się z udziału w programie. Jeśli do tego dojdzie, niemiecka instytucja znajdzie się w trudnej sytuacji prawnej – konfliktu z normami unijnymi oraz możliwego naruszenia zasady niezależności banku centralnego.

Jakie są konsekwencje prawne orzeczenia?

Wyrok FTK nie wpływa na skuteczność orzeczenia TSUE z punktu widzenia prawa UE, a więc nie wiąże EBC. Choć można spodziewać się presji Niemiec na Bank, by wydał decyzję zgodną z oczekiwaniami FTK, nie ma on obowiązku ich spełnić. Wyrok nie wpływa też na ocenę rozstrzygnięć TSUE w innych sprawach. Budzi natomiast kontrowersje co do zgodności z zasadą pierwszeństwa prawa Unii, co podniosła KE. Jednak z uwagi na specyfikę sprawy Niemcom nie grozi postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego – co najwyżej wycofają się z PSPP. Orzeczenie wpisuje się zarazem w obecną w praktyce sądów konstytucyjnych części państw UE (np. Czech, Polski, Węgier) tendencję do oceniania, czy działania organów Unii mieszczą się w zakresie traktatowych kompetencji i są zgodne z podstawowymi zasadami krajowych konstytucji. Wiąże się ona z dążeniem do wzmocnienia kontroli nad wykonywaniem uprawnień przez instytucje UE.

Czy wyrok ograniczy przestrzeń działania EBC?

Operacje otwartego rynku – w tym skup obligacji rządowych – stały się kluczowym narzędziem w zapewnianiu gospodarce strefy euro dostępu do taniego pieniądza i jednocześnie obniżania kosztów emisji długu. Gdyby Bundesbank – największy udziałowiec EBC – rzeczywiście wycofał się z PSPP, stanowiłoby to poważne ograniczenie potencjału interwencyjnego. Warto podkreślić, że orzeczenie FTK nie podważyło samej idei skupu obligacji. Nie odnosiło się też bezpośrednio do uruchomionego w marcu 2020 r. w reakcji na COVID-19 ratunkowego skupu obligacji (PEPP) na łączną kwotę 750 mld euro. Nie można jednak wykluczyć, że kolejne skargi konstytucyjne w RFN skupią się właśnie na nim. EBC musi zatem przygotować dobre argumenty za jego proporcjonalnością oraz bronić np. zniesienia obowiązujących wcześniej ograniczeń kwotowych przy zakupie obligacji jednego państwa. Doświadczenie prawnicze prezes banku Christine Lagarde może w tej sytuacji okazać się ważnym atutem.

Czy wyrok może wpłynąć na kierunek polityki antykrzysowej w UE?

Wyrok można odczytać jako wyraz podnoszonych w Niemczech wątpliwości wobec nieortodoksyjnej polityki pieniężnej EBC zainicjowanej w 2012 r. przez Mario Dragiego. Jeśli rzeczywiście będzie miał on trwałe skutki instytucjonalne, to niekoniecznie będą one zgodne z intencjami zwolenników konserwatywnej polityki finansowej. Ograniczenie pola manewru EBC w polityce monetarnej może zmusić rządy państw członkowskich do poświęcenia większej uwagi tworzeniu wspólnych narzędzi polityki fiskalnej. Rosnąca niepewność co do faktycznej przestrzeni EBC do działania otwiera pole dla euroobligacji, zwiększenia mechanizmu budżetowego dla strefy euro (BICC) oraz wyraźnego zwiększenia środków transferowych w nowych wieloletnich ramach finansowych na lata 2021–2027. Wyrok może także wzmocnić zwolenników radykalnych kroków, np. restrukturyzacji długów.

Kto traci, a kto zyskuje na wyroku?

Orzeczenie FTK powinno niepokoić te państwa, które ze względu na wysoki dług publiczny i niski rating kredytowy miałyby bez wsparcia EBC o wiele trudniejszy dostęp do kapitału. Chodzi w szczególności o Włochy, których stabilność finansowa może zostać zachwiana przez nawet niedużą zmianę rentowności obligacji. Wyrok trudno uznać też za jednoznacznie korzystny dla państw „północy” UE – w tym Niemiec – ponieważ wzrośnie presja na ich ustępstwa w sprawie nowych narzędzi fiskalnych. Z wyroku zadowolone mogą być natomiast banki – zwłaszcza te, które od lat narzekały na negatywny wpływ niskich stóp procentowych na możliwości osiągania zysku oraz zniechęcanie firm i gospodarstw domowych do oszczędzania. Jednak również sektor bankowy musi uwzględniać ryzyko związane z obniżeniem wiarygodności finansowej państw „południa”, co bezpośrednio uderzy w tamtejsze banki mające w bilansach sporo obligacji rządowych. Skutkiem mógłby być jednoczesny kryzys zadłużeniowy i bankowy.