



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

16 юни 2015 година*

„Преюдициално запитване — Икономическа и парична политика — Решения на Управителния съвет на Европейската централна банка (ЕЦБ) относно редица технически характеристики на окончателните парични транзакции на Евросистемата на вторичните пазари на държавни облигации — Членове 119 ДФЕС и 127 ДФЕС — Правомощия на ЕЦБ и на Европейската система на централните банки — Трансмисионен механизъм на паричната политика — Поддържане на ценовата стабилност — Пропорционалност — Член 123 ДФЕС — Забрана за парично финансиране на държавите членки от еврозоната“

По дело C-62/14

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Bundesverfassungsgericht (Германия) с акт от 14 януари 2014 г., постъпил в Съда на 10 февруари 2014 г., в рамките на производството по дела

Peter Gauweiler,

Bruno Bandulet и др.,

Roman Huber и др.,

Johann Heinrich von Stein и др.,

Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag

срещу

Deutscher Bundestag,

в присъствието на

Bundesregierung,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: V. Skouris, председател, K. Lenaerts, заместник-председател, A. Tizzano, L. Bay Larsen (докладчик), T. von Danwitz, A. Ó Caoimh и J.-C. Bonichot, председатели на състави, J. Malenovský, E. Levits, Ал. Арабаджиев, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas, C.G. Fernlund и J. L. da Cruz Vilaça, съдии,

генерален адвокат: P. Cruz Villalón,

* Език на производството: немски.

секретар: К. Malasek, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 14 октомври 2014 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за P. Gauweiler, от W.-R. Bub, Rechtsanwalt, и D. Murswiek,
- за B. Bandulet и др., от K. A. Schachtschneider,
- за R. Huber и др., от H. Däubler-Gmelin, Rechtsanwältin, както и от C. Degenhart и B. Kempen,
- за J. H. von Stein и др., от M. C. Kerber, Rechtsanwalt,
- за Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag, от H.-P. Schneider и A. Fisahn, както и от G. Gysi, Rechtsanwalt,
- за Deutscher Bundestag, от C. Calliess,
- за германското правителство, от T. Henze и J. Möller, в качеството на представители, както и от U. Häde,
- за Ирландия, от E. Creedon, G. Hodge и T. Joyce, в качеството на представители, подпомагани от M. Cush, SC, N. J. Travers, SC, J. Dunne, BL, и D. Moloney, BL,
- за гръцкото правителство, от S. Charitaki, S. Lekkou и M. Skorila, в качеството на представители,
- за испанското правителство, от A. Rubio González, A. Sampol Pucurull и E. Chamizo Llatas, в качеството на представители,
- за френското правителство, от F. Alabrune, G. de Bergues, D. Colas и F. Fize, в качеството на представители,
- за италианското правителство, от G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от P. Gentili, avvocato dello Stato,
- за кипърското правителство, от K.K. Kleanthous и N. Ioannou, в качеството на представители,
- за нидерландското правителство, от M. Bulterman и J. Langer, в качеството на представители,
- за полското правителство, от B. Majczyna, C. Herma и K. Maćkowska, в качеството на представители,
- за португалското правителство, от L. Inez Fernandes, P. Machado и L. Duarte, в качеството на представители,
- за финландското правителство, от J. Heliskoski и H. Leppo, в качеството на представители,
- за Европейския парламент, от A. Neergaard, U. Rösslein и E. Waldherr, в качеството на представители,

- за Европейската комисия, от В. Martenczuk, С. Ladenburger, В. Smulders и J.-P. Keppenne, в качеството на представители,
- за Европейската централна банка (ЕЦБ), от С. Zilioli и С. Kroppenstedt, в качеството на представители, подпомагани от Н.-G. Kamann, Rechtsanwalt,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 14 януари 2015 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до валидността на решенията на Управителния съвет на Европейската централна банка (ЕЦБ) от 6 септември 2012 г. относно редица технически характеристики на окончателните парични трансакции на Евросистемата на вторичните пазари на държавни облигации (наричани по-нататък „решенията за ОПТ“) и до тълкуването на членове 119 ДФЕС, 123 ДФЕС и 127 ДФЕС, както и на членове 17—24 от Протокол (№ 4) за устава на Европейската система на централните банки и на Европейската централна банка (ОВ С 326, 2012 г., стр. 230, наричан по-нататък „Протоколът за ЕСЦБ и ЕЦБ“).
- 2 Запитването е отправено в рамките на производство по няколко конституционни жалби и по спор между конституционни органи по повод на подкрепата на Deutsche Bundesbank (Германската федерална банка) за прилагането на тези решения и по повод на соченото за неправомерно бездействие на Bundesregierung (федералното правителство) и на Deutscher Bundestag (Бундестагът, долната камера на федералния парламент) спрямо тези решения.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

Решенията за ОПТ

- 3 Както следва от протокола от 340-ото заседание на Управителния съвет на ЕЦБ (наричан по-нататък „Управителният съвет“) от 5 и 6 септември 2012 г., този орган „одобрява основните характеристики на окончателните парични трансакции (ОПТ), които ще бъдат оповестени в прессъобщение [наричано по-нататък „прессъобщението“], което ще бъде публикувано след заседанието“.
- 4 Споменатото в този протокол прессъобщение гласи:

„В съответствие с обявеното на 2 август 2012 г. днес Управителният съвет [...] взе решения по редица технически параметри на [ОПТ] на Евросистемата на вторичните пазари на държавни облигации, целящи да гарантират функционирането на трансмисионния механизъм на паричната политика и нейния единен характер. Тези трансакции ще се обозначават като [ОПТ] и ще се осъществяват в следната рамка:

Обвързаност с условия
Необходима предпоставка за ОПТ е наличието на набор от строги и ефикасни условия, свързани с подходяща програма на Европейския инструмент за финансова стабилност/Европейския механизъм за стабилност [наричани по-нататък съответно „ЕИФС“ и „ЕСМ“]. Тя може да бъде под формата на пълноценна програма на ЕИФС/ЕСМ за макроикономически корекции или на превантивна програма (кредитна линия с разширени условия), стига да включва възможност за покупки на първичния пазар от страна на

ЕИФС/ЕСМ. Ще се търси и участието на МВФ при определянето на специфичната за държавата рамка от условия и при осъществяването на наблюдение върху такава програма. Управителният съвет ще обсъжда извършването на ОПТ, доколкото те са оправдани от гледна точка на паричната политика и доколкото условията на програмата се съблюдават в пълна степен, и ще ги прекрати, когато целта им бъде постигната или когато програмата за макроикономическите корекции или превантивната програма не се спазват. След задълбочена оценка Управителният съвет ще взема решения за започването, продължаването и прекратяването на ОПТ, като действа изцяло по своя преценка и в съответствие със своя мандат по отношение на паричната политика.

Обхват [ОПТ] ще бъдат обсъждани в бъдещи случаи на ЕИФС/ЕСМ програми за макроикономически корекции или превантивни програми, както е посочено по-горе. Те могат да бъдат обсъждани и за държави членки, които понастоящем изпълняват програма за макроикономически корекции, когато тези държави възстановяват достъпа си до пазара на облигации. ОПТ ще бъдат съсредоточени върху сегмента на кратките матуритети в кривата на доходност — със срок от една до три години. Няма количествени ограничения *ex ante* по отношение на обема на [ОПТ].

Третиране на кредиторите Евросистемата ще изясни в съответния правен акт относно ОПТ, че приема равностойно (*pari passu*) третиране като частните и други кредитори по отношение на емитираните от държави от еврозоната облигации, закупени от Евросистемата посредством ОПТ, съгласно условията на съответните облигации.

Стерилизиране Създадената посредством ОПТ ликвидност ще бъде изцяло стерилизирана.

Прозрачност Обобщена информация за покупките по ОПТ и съответстващата им пазарна стойност ще се публикува ежеседмично. Всеки месец ще се публикува информация за средната продължителност и разпределението по държави.

Програма за пазарите на ценни книжа С приемането на днешното решение за ОПТ Програмата за пазарите на ценни книжа (ППЦК) се прекратява. Създадената посредством ППЦК ликвидност ще продължи да се усвоява както досега, а наличните ценни книжа в портфейла на ППЦК ще бъдат държани до падежа“.

Главното производство и преюдициалното запитване

- 5 Няколко групи частни лица, към една от които се присъединяват с подписите си над 11 000 души, подават пред запитващата юрисдикция конституционни жалби против решенията за ОПТ и соченото за неправомерно бездействие на Bundesregierung и Deutscher Bundestag спрямо тези решения. Освен това Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag (групата на Левицата в германския Бундестаг) подава — по реда за решаване на спорове между конституционните органи — искане да се установи, че Deutscher Bundestag е длъжен да предприеме действия по отношение на тези решения.
- 6 Жалбоподателите и подателят на искането в главното производство се мотивират с това, че решенията за ОПТ представлявали, взети заедно, акт *ultra vires*, доколкото приемането им било извън правомощията на ЕЦБ и в противоречие с член 123 ДФЕС, както и че тези решения били в разрез с демократичното начало, закрепено в германския Основен закон (Grundgesetz), и поради това накърнявали германската конституционна идентичност.

- 7 Bundesverfassungsgericht (Федералният конституционен съд) отбелязва, че ако решенията за ОПТ са извън правомощията на ЕЦБ или са приети в нарушение на член 123 ДФЕС, ще трябва да уважи подадените жалби и направеното искане.
- 8 В това отношение той в частност подчертава, като се позовава на принципа на предоставената компетентност по член 5, параграфи 1 и 2 ДЕС, че предоставените на ЕЦБ правомощия трябва да са тясно ограничени, за да отговарят на демократичните изисквания, и че спазването на тези ограничения трябва да подлежи на пълен съдебен контрол. Според него от практиката на Съда следва, че независимостта на ЕЦБ не е пречка за такъв контрол, тъй като нейната независимост се отнася само до правомощията, които са ѝ възложени с Договорите, но не и до определянето на обхвата и обема на тези правомощия.
- 9 Запитващата юрисдикция освен това отбелязва, че дори и да се приеме за установено, че тези решения представляват само съобщение за бъдещи актове, това обстоятелство не води до недопустимост на подадените жалби и направеното искане в главното производство, доколкото съгласно националните процесуални правила може да се осигурява превантивна съдебна защита с цел да се избегне настъпването на непоправими последици.
- 10 При тези обстоятелства Bundesverfassungsgericht решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) а) Следва ли да се приеме, че решението на Управителния съвет на ЕЦБ от 6 септември 2012 г. относно техническите характеристики на окончателните парични трансакции е несъвместимо с член 119 ДФЕС и член 127, параграфи 1 и 2 ДФЕС, както и с членове 17—24 от Протокола за ЕСЦБ и ЕЦБ, тъй като това решение е издадено при превишаване на предоставените с тези разпоредби правомощия на ЕЦБ в областта на паричната политика и при изземване на правомощия на държавите членки?

Налице ли е превишаване на предоставените на ЕЦБ правомощия в частност поради това, че решението на Управителния съвет на ЕЦБ от 6 септември 2012 г:

- i) е обвързано с програми за помощ в областта на икономическата политика по ЕИФС или по ЕМС (обвързаност с условия);
- ii) предвижда закупуването на държавни облигации само на отделни държави членки (селективност);
- iii) предвижда закупуването на държавни облигации на програмните страни в допълнение към програмите за помощ по ЕИФС или по ЕМС (успоредност);
- iv) би могло да обезсмисли ограниченията и условията, предвидени в програмите за помощ по ЕИФС или по ЕМС (заобикаляне)?

б) Следва ли да се приеме, че решението на Управителния съвет на ЕЦБ от 6 септември 2012 г. относно характеристиките на окончателните парични трансакции е несъвместимо със забраната за парично финансиране, установена в член 123 ДФЕС?

Следва ли като пречка за съвместимостта с член 123 ДФЕС да се разглежда в частност това, че решението на Управителния съвет на ЕЦБ от 6 септември 2012 г:

- i) не предвижда количествено ограничение на закупуването на държавни облигации (обем);

- ii) не предвижда промеждутък от време между емисията на държавни облигации на първичния пазар и закупуването им от страна на Европейската система на централните банки (ЕСЦБ) на вторичния пазар (формиране на пазарна цена);
 - iii) позволява всички закупени държавни облигации да бъдат държани до падежа (намеса в логиката на пазара);
 - iv) не съдържа никакви специални изисквания по отношение на кредитното качество на подлежащите на закупуване държавни облигации (риск от неизпълнение);
 - v) предвижда ЕСЦБ да бъде третирана равностойно с частните и другите притежатели на държавни облигации (обезценяване на дълг)?
- 2) При условията на евентуалност, ако Съдът прецени, че решението на Управителния съвет на ЕЦБ от 6 септември 2012 г. относно техническите характеристики на окончателните парични транзакции като акт на институция на Европейския съюз не може да бъде предмет на преюдициално запитване по смисъла на член 267, първа алинея, буква б) ДФЕС:
- а) трябва ли членове 119 ДФЕС и 127 ДФЕС и членове 17—24 от Протокола за ЕСЦБ и ЕЦБ да се тълкуват в смисъл, че разрешават на Евросистемата, алтернативно или кумулативно,
 - i) да обвързва закупуването на държавни облигации с условието за съществуването и спазването на програми за помощ в областта на икономическата политика по ЕИФС или по ЕМС (обвързаност с условия);
 - ii) да закупува държавни облигации само на отделни държави членки (селективност);
 - iii) да закупува държавни облигации на програмни страни в допълнение към програмите за помощ по ЕИФС или по ЕМС (успоредност);
 - iv) да обезсмисля ограниченията и условията, предвидени в програмите за помощ по ЕИФС или по ЕМС (заобикаляне)?
 - б) С оглед на забраната за парично финансиране трябва ли член 123 ДФЕС да се тълкува в смисъл, че разрешава на Евросистемата, алтернативно или кумулативно,
 - i) да закупува държавни облигации без количествено ограничение (обем);
 - ii) да закупува държавни облигации, без да е изминал минимален промеждутък от време от емисията им на първичния пазар (формиране на пазарна цена);
 - iii) да държи всички закупени държавни облигации до падежа (намеса в логиката на пазара);
 - iv) да закупува държавни облигации, без да има минимално изискване за кредитното им качество (риск от неизпълнение);
 - v) да допуска ЕСЦБ да бъде третирана равностойно с частните и другите притежатели на държавни облигации (обезценяване на дълг);
 - vi) да влияе върху цените чрез обявяване на намерението си за покупка или по друг начин в тясна времева връзка с емитирането на държавни облигации от държави членки от еврозоната (насърчаване на първичното придобиване)?“.

По преюдициалните въпроси

Предварителни бележки

- 11 Италианското правителство поддържа, че настоящото преюдициално запитване не може да бъде разгледано от Съда, доколкото запитващата юрисдикция не смята, че отговорът, който Съдът ще даде на това запитване, има окончателна и обвързваща тълкувателна сила. Всъщност това правителство счита, че според тази юрисдикция тя има правото като крайна инстанция да се произнесе по валидността на разглежданите решения с оглед на условията и ограниченията, произтичащи от германския Основен закон.
- 12 В това отношение несъмнено следва да се отбележи, че в решение Kleinwort Benson (C-346/93, EU:C:1995:85) Съдът е приел, че няма компетентност да се произнася, когато запитващата юрисдикция не е обвързана от тълкуването на Съда. Всъщност в преюдициалното производство Съдът не е компетентен да дава отговори, които имат чисто консултативно значение (вж. в този смисъл решение Kleinwort Benson, C-346/93, EU:C:1995:85, т. 23 и 24).
- 13 По споменатото дело обаче не е било необходимо тълкуване на правото на Съюза, тъй като от Съда се е искало да тълкува акт, който е част от правото на Съюза, с цел запитващата юрисдикция да може да се произнесе по прилагането на националното право, но това национално право не е препращало пряко и безусловно към правото на Съюза, а просто е използвало като модел акта от правото на Съюза, като е възпроизвеждало текста му само отчасти (вж. в този смисъл решения Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio, C-217/05, EU:C:2006:784, т. 21 и Les Vergers du Vieux Tauves, C-48/07, EU:C:2008:758, т. 24).
- 14 Следва обаче да се констатира, че обстоятелствата по настоящото дело са определено различни от обстоятелствата по делото, по което е постановено решение Kleinwort Benson (C-346/93, EU:C:1995:85), доколкото тук преюдициалното запитване се отнася пряко до тълкуването и прилагането на правото на Съюза, което означава, че настоящото решение има конкретни последици за решаването на спора в главното производство.
- 15 В това отношение следва да се напомни, че съгласно постоянната практика на Съда член 267 ДФЕС въвежда производство за пряко сътрудничество между Съда и юрисдикциите на държавите членки (вж. по-специално решения SAT Fluggesellschaft, C-364/92, EU:C:1994:7, т. 9 и АТВ и др., C-402/98, EU:C:2000:366, т. 29). В рамките на това производство, основано на ясно разделение на правомощията между националните юрисдикции и Съда, всяка преценка на обстоятелствата по делото е от компетентността на националния съд, който следва да прецени — предвид особеностите на делото — както необходимостта от преюдициално решение, за да може да се произнесе, така и релевантността на въпросите, които поставя на Съда (в този смисъл вж. по-специално решения WWF и др., C-435/97, EU:C:1999:418, т. 31 и Lucchini, C-119/05, EU:C:2007:434, т. 43), докато Съдът е оправомощен единствено да се произнася по тълкуването или валидността на дадена разпоредаба от правото на Съюза с оглед на фактите, които са му посочени от националния съд (решение Eckelkamp и др., C-11/07, EU:C:2008:489, т. 52).
- 16 Следва също така да се напомни, че съгласно постоянната практика на Съда постановеното от Съда решение по преюдициалното запитване обвързва националния съд по отношение на тълкуването, съответно валидността на разглежданите актове на институциите на Съюза при решаването на спора в главното производство (вж. по-специално решения Fazenda Pública, C-446/98, EU:C:2000:691, т. 49 и Елчинов, C-173/09, EU:C:2010:581, т. 29).

- 17 По тези причини следва да се отговори на преюдициалното запитване, отправено от запитващата юрисдикция.

По допустимостта

- 18 Ирландия, гръцкото, испанското, френското, италианското, нидерландското, португалското и финландското правителство, а също и Европейският парламент, Европейската комисия и ЕЦБ оспорват на различни основания допустимостта на преюдициалното запитване или на някои от включените в него въпроси.
- 19 Най-напред, италианското правителство в това отношение твърди, че спорът в главното производство е симулиран и изкуствен. Всъщност подадените жалби и направеното искане в главното производство били безпредметни, тъй като нямало доказана необходимост от превантивна защита, нито настъпили вреди за жалбоподателите и подателя на искането в главното производство, а също и тъй като предполагаемото бездействие на Deutscher Bundestag само по себе си не се поддавало на никаква квалификация. Освен всичко останало, запитващата юрисдикция трябвало да обяви жалбите и искането за недопустими, доколкото се отнасят до неправни актове на Съюза. Освен това в спора в главното производство реално не стоял въпрос за евентуално явно превишаване на правомощия, който да е свързан с германската конституционна идентичност.
- 20 Наред с това италианското правителство смята, че въпросите са абстрактни и хипотетични, доколкото се основават на поредица от хипотези, в частност що се отнася до връзките между покупките на държавни облигации и спазването на програми за икономическа помощ, липсата на количествено ограничение за обема на покупките или неотчитането на рисковете от загуби за ЕЦБ.
- 21 Гръцкото правителство също поддържа, че поставените въпроси са хипотетични, като се основава на обстоятелството, че ЕЦБ не е взела нито една мярка, която пряко да се отразява на правата, предоставени от правото на Съюза на жалбоподателите и подателя на искането в главното производство. Финландското правителство пък твърди, че вторият въпрос е недопустим, доколкото се отнася до хипотетична дейност на ЕЦБ и на националните централни банки от еврозоната.
- 22 По-нататък, без да повдига изрично възражение за недопустимост, испанското правителство твърди, че националното производство, в рамките на което е отправено преюдициалното запитване, е в противоречие с въведената с членове 263 ДФЕС и 267 ДФЕС система за контрол за валидност на актовете на Съюза, тъй като то осигурява възможност за пряко оспорване на валидността на акт на Съюза, без да се спазват условията за допустимост, предвидени в член 263 ДФЕС по отношение на жалбите за отмяна.
- 23 Накрая, Ирландия, гръцкото, испанското, френското, италианското, нидерландското и португалското правителство, както и Парламентът, Комисията и ЕЦБ посочват, че първият въпрос е недопустим, тъй като не може да се отправят въпроси за преценка на валидността на подготвителни актове или актове без правно действие, каквито са решенията за ОПТ.
- 24 На първо място, що се отнася до твърденията, че спорът в главното производство е симулиран и изкуствен, а преюдициалните въпроси — хипотетични, следва да се напомни, че както следва от точка 15 от настоящото решение, само националният съд, който е сезиран със спора и трябва да поеме отговорността за последващото му съдебно решаване, може да прецени — предвид особеностите на делото — както необходимостта от преюдициално решение, за да може да се произнесе, така и релевантността на въпросите, които поставя на Съда.

Следователно, след като поставените въпроси се отнасят до тълкуването или валидността на норма от правото на Съюза, Съдът по принцип е длъжен да се произнесе (вж. в този смисъл решение Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, т. 28 и цитираната съдебна практика).

- 25 Оттук следва, че въпросите относно правото на Съюза се ползват с презумпция за релевантност. Съдът може да откаже да се произнесе по отправеното от национална юрисдикция запитване само ако е съвсем очевидно, че исканото тълкуване или исканата преценка на валидността на норма от правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество или още когато Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси (вж. в този смисъл решение Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, т. 29 и цитираната съдебна практика).
- 26 В настоящия случай доводите, с които италианското правителство подкрепя твърдението си, че спорът в главното производство е симулиран и изкуствен и че поставените въпроси са хипотетични, се опират на критичен анализ на допустимостта на жалбите и искането в главното производство и на преценката на фактите, направена от запитващата юрисдикция за целите на прилагането на установените в националното право критерии. Съдът обаче не следва нито да поставя под съмнение тази преценка, която в настоящото производство е от компетентността на националния съд (вж. в този смисъл решение Lucchini, C-119/05, EU:C:2007:434, т. 43), нито да проверява дали актът за преюдициално запитване е постановен съобразно националните правила за съдебната организация и съдопроизводството (решение Schnorbus, C-79/99, EU:C:2000:676, т. 22 и цитираната съдебна практика). Следователно тези доводи не са годни да оборят презумпцията за релевантност, спомената в предходната точка.
- 27 Що се отнася до изтъкнатото от гръцкото и финландското правителство обстоятелство, че обявената в прессъобщението програма за закупуване на държавни облигации не е прилагана и ще може да бъде приложена само след приемането на нови правни актове, следва да се отбележи, че както посочва запитващата юрисдикция, това не води до отпадане на предмета на жалбите и искането в главното производство, тъй като в подобен случай германското право допуска при определени условия да се предостави превантивна съдебна защита.
- 28 Същевременно, макар че наистина жалбите и искането в главното производство, насочени към предотвратяването на нарушение на застрашените права, по необходимост трябва да се основават на хипотези, които по естество са несигурни, все пак според запитващата юрисдикция германското право безспорно допуска тези способности за защита. Ето защо, доколкото в производството по член 267 ДФЕС тълкуването на националното право е от компетентността единствено на запитващата юрисдикция (решение Križan и др., C-416/10, EU:C:2013:8, т. 58), фактът, че решенията за ОПТ все още не са прилагани и ще може да бъдат приложени едва след приемането на нови правни актове, не дава основание да се отрече, че преюдициалното запитване отговаря на обективна необходимост за разрешаване на споровете, с които тази юрисдикция е сезирана (вж. по аналогия решение Vosman, C-415/93, EU:C:1995:463, т. 65).
- 29 На второ място, що се отнася до твърдяната несъвместимост на главното национално производство със системата по членове 263 ДФЕС и 267 ДФЕС, следва да се напомни, че Съдът многократно се е произнасял по допустимостта на преюдициални запитвания, отнасящи се до валидността на актове на вторичното право и отправени в рамките на предвидените в правото на Обединеното кралство производства за упражняване на контрол за законосъобразност („judicial review“). Опирайки се на факта, че съгласно националното право заинтересованите могат да искат от съда да упражни контрол за законосъобразност на намерението или задължението на правителството на Обединеното кралство да изпълни акт на Съюза, Съдът приема, че възможността на частноправните субекти да се позовават пред националните съдилища на невалидността на акт на Съюза с общо приложение, не зависи от условието този акт действително да е бил приложен със съответни мерки, приети съгласно националното

право. В това отношение е достатъчно националната юрисдикция да е сезирана с реален спор, в рамките на който инцидентно да е възникнал въпросът за валидността на такъв акт (вж. в този смисъл решения *British American Tobacco (Investments)* и *Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, т. 36 и 40, както и *Intertanko* и др., C-308/06, EU:C:2008:312, т. 33 и 34). От акта за преюдициално запитване личи, че в настоящия случай е точно така.

- 30 На трето място, що се отнася до доводите, възпроизведени в точка 23 от настоящото решение, които се отнасят конкретно до първия въпрос, следва да се отбележи, че по настоящото дело запитващата юрисдикция се обръща към Съда с цел същият да определи дали член 119 ДФЕС, член 123, параграф 1 ДФЕС и член 127, параграфи 1 и 2 ДФЕС, както и членове 17—24 от Протокола за ЕСЦБ и ЕЦБ трябва да се тълкуват в смисъл, че овластяват ЕСЦБ да приеме програма за закупуване на държавни облигации на вторичните пазари като обявената в прессъобщението.
- 31 Предвид изложеното по-горе преюдициалното запитване следва да бъде обявено за допустимо.

По същество

- 32 С въпросите си, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 119 ДФЕС, член 123, параграф 1 ДФЕС и член 127, параграфи 1 и 2 ДФЕС, както и членове 17—24 от Протокола за ЕСЦБ и ЕЦБ трябва да се тълкуват в смисъл, че овластяват ЕСЦБ да приеме програма за закупуване на държавни облигации на вторичните пазари като обявената в прессъобщението.

Относно член 119 ДФЕС и член 127, параграфи 1 и 2 ДФЕС, както и относно членове 17—24 от Протокола за ЕСЦБ и ЕЦБ

- 33 Запитващата юрисдикция иска да установи дали програма за закупуване на държавни облигации на вторичните пазари като обявената в прессъобщението би могла да попада в правомощията на ЕСЦБ, така както те са определени в първичното право.

– Относно правомощията на ЕСЦБ

- 34 В самото начало следва да се отбележи, че съгласно член 119, параграф 2 ДФЕС дейността на държавите членки и на Съюза включва единна парична единица, еврото, както и създаването и осъществяването на единна парична политика и политика на обменния курс (решение *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756, т. 48).

- 35 Що се отнася по-конкретно до паричната политика, от член 3, параграф 1, буква в) ДФЕС следва, че Съюзът разполага с изключителна компетентност в тази област по отношение на държавите членки, чиято парична единица е еврото (вж. в този смисъл решение *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756, т. 50).

- 36 Съгласно член 282, параграф 1 ДФЕС ЕЦБ и централните банки на държавите членки, чиято парична единица е еврото, които съставляват Евросистемата, провеждат паричната политика на Съюза (решение *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756, т. 49). Съгласно член 282, параграф 4 ДФЕС ЕЦБ предприема необходимите мерки за изпълнение на своите задачи в съответствие с членове 127—133 ДФЕС и 138 ДФЕС и съгласно условията, предвидени в Устава на ЕСЦБ и на ЕЦБ.

- 37 В този контекст на основание член 127, параграф 2 ДФЕС задача на ЕСЦБ е да определя и осъществява тази политика.

- 38 По-точно, от член 129, параграф 1ДФЕС във връзка с член 12, параграф 1 от Протокола за ЕСЦБ и ЕЦБ следва, че Управителният съвет формулира паричната политика на Съюза, а Изпълнителният съвет на ЕЦБ осъществява тази политика в съответствие с насоките и решенията, приети от Управителния съвет.
- 39 Освен това от член 12, параграф 1, трета алинея от Протокола следва, че доколкото това се счита за възможно и подходящо, ЕЦБ може да възлага на националните централни банки изпълнението на операции, които са част от задачите на ЕСЦБ, а по силата на член 14, параграф 3 от Протокола тези банки са длъжни да действат в съответствие с насоките и указанията на ЕЦБ.
- 40 Наред с това от член 130ДФЕС следва, че ЕСЦБ е независима при изпълнението на задачата си да определя и осъществява паричната политика на Съюза. Видно от текста на този член, целта му е да защити ЕСЦБ и органите ѝ за вземане на решения от външно влияние, което би могло да пречи на изпълнението на задачите, възложени на ЕСЦБ с Договора за функционирането на ЕС и с Протокола за ЕСЦБ и ЕЦБ. В този смисъл предназначението на посочения член по същество е да предпази ЕСЦБ от всякакъв политически натиск, за да ѝ позволи ефикасно да работи за постигането на целите, които обуславят нейните задачи, чрез независимото упражняване на конкретните правомощия, с които разполага за тази цел по силата на първичното право (вж. в този смисъл решение Комисия/ЕЦБ, C-11/00, EU:C:2003:395, т. 134).
- 41 В съответствие с принципа на предоставената компетентност, закрепен в член 5, параграф 2ДЕС, ЕСЦБ трябва да действа в пределите на правомощията, които са ѝ предоставени в първичното право, и следователно не е овластена да приема и прилага програми, които биха излезли извън очертаната в първичното право сфера на паричната политика. За да се осигури спазването на този принцип, при предвидените в Договорите условия действията на ЕСЦБ подлежат на съдебен контрол, осъществяван от Съда (вж. в този смисъл решение Комисия/ЕЦБ, C-11/00, EU:C:2003:395, т. 135).
- 42 В това отношение следва да се отбележи, че Договорът за функционирането на ЕС не съдържа точно определение за парична политика, но определя както целите на паричната политика, така и средствата, с които разполага ЕСЦБ, за да прилага тази политика (вж. в този смисъл решение Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, т. 53).
- 43 В този смисъл съгласно член 127, параграф 1ДФЕС и член 282, параграф 2ДФЕС основната цел на паричната политика на Съюза е да се поддържа ценовата стабилност. По-нататък в тези разпоредби се предвижда, че без да се накърнява тази цел, ЕСЦБ подкрепя основните икономически политики на Съюза с цел да допринесе за постигането на неговите цели, както са посочени в член 3ДЕС (вж. в този смисъл решение Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, т. 54).
- 44 Следователно Протоколът за ЕСЦБ и ЕЦБ очертава ясен мандат, обслужващ главно целта за гарантиране на ценовата стабилност. Спецификата на този мандат е допълнително засилена с процедурите за изменение на някои части от Устава на ЕСЦБ и на ЕЦБ.
- 45 Що се отнася до средствата, които първичното право предоставя на ЕСЦБ, за да може тя да осъществи тези цели, следва да се подчертае, че глава IV от Протокола за ЕСЦБ и ЕЦБ, която урежда паричните функции и операции на ЕСЦБ, изброява инструментите, които ЕСЦБ може да използва в рамките на паричната политика.

– Относно определянето на границите на паричната политика

- 46 От практиката на Съда следва, че за да се определи дали дадена мярка попада в обхвата на паричната политика, следва да се вземат предвид главно целите на тази мярка. Средствата, с които тя си служи за постигането на тези цели, също са от значение (вж. в този смисъл решение Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, т. 53 и 55).
- 47 На първо място, що се отнася до целите на програма като обсъжданата в главното производство, от прессъобщението личи, че тя цели да гарантира както функционирането на трансмисионния механизъм на паричната политика, така и нейния единен характер.
- 48 От една страна, целта да се гарантира единният характер на паричната политика допринася за осъществяването на целите на тази политика, доколкото съгласно член 119, параграф 2 ДФЕС тя трябва да бъде „единна“.
- 49 От друга страна, целта да се гарантира правилното функциониране на трансмисионния механизъм на паричната политика, може едновременно да гарантира единния характер на тази политика и да допринесе за основната ѝ цел, а именно поддържането на ценовата стабилност.
- 50 Всъщност способността на ЕСЦБ да влияе на промените в цените чрез решенията си в областта на паричната политика зависи до голяма степен от предаването на импулсите, които тя излъчва на паричния пазар, към различните сектори на икономиката. Следователно влошеното функциониране на трансмисионния механизъм на паричната политика би могло да остави безрезултатни решенията на ЕСЦБ в част от еврозоната и така да постави под съмнение единния характер на паричната политика. Освен това, щом се отразява на ефикасността на приеманите от ЕСЦБ мерки, влошеното функциониране на трансмисионния механизъм задължително засяга и способността на ЕСЦБ да гарантира ценовата стабилност. Поради това мерките за запазване на този трансмисионен механизъм могат да бъдат свързани с основната цел, определена в член 127, параграф 1 ДФЕС.
- 51 Обстоятелството, че програма като обявената в прессъобщението би могла евентуално да допринесе и за стабилността на еврозоната, което е въпрос на икономическа политика (вж. в този смисъл решение Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, т. 56), не би могло да опровергае този анализ.
- 52 Всъщност мярка на паричната политика не може да се приравнява на мярка на икономическата политика само поради факта че може да окаже косвени последици върху стабилността на еврозоната (вж. по аналогия решение Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, т. 56).
- 53 На второ място, що се отнася до средствата, предвидени за постигането на целите на програма като обявената в прессъобщението, е безспорно, че прилагането на такава програма включва извършване на окончателни парични трансакции на вторичните пазари на държавни облигации.
- 54 Както обаче ясно следва от член 18, параграф 1 от Протокола за ЕСЦБ и ЕЦБ — разпоредба, която е част от глава IV от Протокола, за да постигнат целите на ЕСЦБ и да осъществят нейните задачи, определени в първичното право, ЕЦБ и националните централни банки по принцип могат да участват на финансовите пазари, като извършват окончателни покупки и продажби на търгуеми инструменти в евро. Оттук следва, че трансакциите, планирани от Управителния съвет според прессъобщението, са един от предвидените в първичното право инструменти на паричната политика.
- 55 Що се отнася до селективността на обявената в прессъобщението програма, следва да се припомни, че тази програма има за цел да отстрани смущенията в трансмисионния механизъм на паричната политика, създавани от особената ситуация с държавните облигации, емитирани

от някои държави членки. При тези условия сам по себе си фактът, че тази програма е ограничена конкретно до тези държавни облигации, не може да означава, че използваните от ЕСЦБ инструменти не попадат в обхвата на паричната политика. Освен това няма разпоредба в Договора за функционирането на ЕС, която да задължава ЕСЦБ да участва на финансовите пазари с общи мерки, които да се прилагат винаги към всички държави от еврозоната.

- 56 По тези съображения е видно, че предвид целите ѝ и предвид определените средства за постигането на тези цели програма като обявената в прессъобщението попада в областта на паричната политика.
- 57 Обстоятелството, че прилагането на такава програма зависи от цялостното спазване на програмите за макроикономически корекции на ЕИСФ или ЕМС, не се отразява на този извод.
- 58 Наистина не е изключено програма за закупуване на държавни облигации с подобна характеристика да може инцидентно да повиши стимулите за спазване на тези програми за корекции и така в известна степен да благоприятства осъществяването на целите на икономическата политика, преследвани с тези програми.
- 59 Подобни косвени последици обаче не биха могли да означават, че такава програма трябва да се приравни на мярка на икономическата политика, доколкото от член 119, параграф 2 ДФЕС, член 127, параграф 1 ДФЕС и член 282, параграф 2 ДФЕС следва, че без да се накърнява целта за ценова стабилност, ЕСЦБ подкрепя основните икономически политики на Съюза.
- 60 Следва да се добави, че като напълно независимо е обвързала прилагането на обявената в прессъобщението програма с цялостното спазване на програмите за макроикономически корекции по ЕИФС или по ЕМС, ЕСЦБ гарантира, че паричната ѝ политика няма да осигури на държавите членки, чиито държавни облигации тя закупува, възможности за финансиране, които биха им позволили да се отклонят от програмите за корекции, с които са се ангажирали. Така тя избягва риска приеманите от нея мерки на паричната политика да намалят ефикасността на водената от държавите членки икономическа политика.
- 61 Освен това, доколкото съгласно член 127, параграф 1 ДФЕС във връзка с член 119, параграф 3 ДФЕС ЕСЦБ е длъжна да съблюдава ръководния принцип, че публичните финанси трябва да са стабилни, условията, въведени с програма като обявената в прессъобщението, които дават възможност да се избегне рискът тази програма да допринесе за създаването на стимул за държавите членки да влошават бюджетното си положение, не може да се разглеждат като основание да се приеме, че програмата излиза от наложените с първичното право граници на паричната политика.
- 62 Важно е да се добави, че цялостното спазване от съответната държава членка на задълженията ѝ по програмата за корекции, с която се е ангажирала, при всички случаи не е достатъчно условие, за да се стигне до намеса на ЕСЦБ в рамките на програма като обявената в прессъобщението, тъй като тази намеса остава в частност стриктно обвързана с наличието на смущения в трансмисионния механизъм на паричната политика или на заплахи за единния характер на тази политика.
- 63 При това положение, макар че закупуването на държавни облигации на вторичните пазари под условието да се спазва програма за макроикономически корекции, може да се разглежда като част от икономическата политика, когато се извършва от ЕМС (вж. в този смисъл решение Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, т. 60), това обстоятелство не означава, че същото трябва да важи и когато този инструмент се използва от ЕСЦБ в рамките на програма като обявената в прессъобщението.

- 64 Всъщност в това отношение е решаваща разликата между целите на ЕМС и целите на ЕСЦБ. Докато прилагането на програма като обсъжданата в главното производство е възможно, както следва от точки 48—52 от настоящото решение, само доколкото е необходимо за поддържането на ценовата стабилност, то намесата на ЕМС е предназначена да запази стабилността на еврозоната — цел, която не попада в обхвата на паричната политика (вж. в този смисъл решение *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756, т. 56).
- 65 Този анализ налага и да се отхвърли възможността програма като обявената в прессъобщението да послужи за заобикаляне на условията, ограничаващи дейността на ЕМС на вторичните пазари, доколкото намесата на ЕСЦБ не е предназначена да замести тази на ЕМС, за да постигне целите му, а напротив, трябва да се осъществява независимо, с оглед на целите на самата парична политика.
- Относно пропорционалността
- 66 От член 119, параграф 2 ДФЕС и член 127, параграф 1 ДФЕС във връзка с член 5, параграф 4 ДЕС следва, че е допустимо да се приемат и прилагат програми за закупуване на облигации в обхвата на паричната политика само ако предвидените в тях мерки са пропорционални на целите на тази политика.
- 67 В това отношение следва да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда принципът на пропорционалност изисква актовете на институциите на Съюза да бъдат годни да осъществят легитимните цели, преследвани от съответната правна уредба, и да не надхвърлят необходимото за осъществяването на тези цели (вж. в този смисъл решение *Association Kokopelli*, C-59/11, EU:C:2012:447, т. 38 и цитираната съдебна практика).
- 68 Що се отнася до съдебния контрол за спазването на тези условия, понеже ЕСЦБ трябва да взема технически решения и да прави прогнози и сложни преценки, когато изготвя и прилага програма за операции на открития пазар като обявената в прессъобщението, в този контекст следва да ѝ се признае широко право на преценка (вж. по аналогия решения *Afton Chemical*, C-343/09, EU:C:2010:419, т. 28 и *Billerud Karlsborg* и *Billerud Skärblacka*, C-203/12, EU:C:2013:664, т. 35).
- 69 Въпреки това, когато дадена институция на Съюза разполага с широко право на преценка, контролът за спазването на определени процесуални гаранции е от основополагащо значение. Сред тези гаранции попада задължението на ЕСЦБ да провери внимателно и безпристрастно всички релевантни обстоятелства по случая и да мотивира в достатъчна степен своите решения.
- 70 В това отношение следва да се напомни, че съгласно постоянната практика на Съда изискваните от член 296, параграф 2 ДФЕС мотиви наистина трябва по ясен и недвусмислен начин да излагат съображенията на органа, който издава акта, така че да дадат възможност на заинтересованите лица да се запознаят с основанията за взетата мярка, а на Съда — да упражни своя контрол, но все пак не се изисква мотивите да уточняват всички относими фактически и правни обстоятелства. Освен това спазването на задължението за мотивиране следва да се преценява с оглед не само на текста на акта, но и на неговия контекст, както и на съвкупността от правни норми, уреждащи съответната материя (вж. в този смисъл решение *Комисия/Съвет*, C-63/12, EU:C:2013:752, т. 98 и 99, както и цитираната съдебна практика).
- 71 В настоящия случай, макар че проверката относно спазването на задължението за мотивиране може да се извърши само въз основа на формално прието решение, следва все пак да се отбележи, че прессъобщението, както и проектите за правни актове, разгледани на заседанието

на Управителния съвет, на което е одобрено това прессъобщение, дават възможност да се установят основните аспекти на програмата като обявената в прессъобщението и позволяват на Съда да упражни контрол.

- 72 На първо място, що се отнася до годността на програмата като обявената в прессъобщението да постигне целите на ЕСЦБ, от прессъобщението и дадените от ЕЦБ разяснения следва, че тази програма се основава на анализ на икономическото положение в еврозоната, който сочи, че към датата на обявяването на тази програма лихвените проценти по държавните облигации на различните държави от еврозоната са се отличавали с голяма неустойчивост и с огромни разлики. Според ЕЦБ тези разлики не се дължат единствено на макроикономическите различия между тези държави, а са причинени отчасти от исканите прекомерни рискови премии по облигациите, емитирани от някои държави членки, предназначени да покрият евентуален риск от разпад на еврозоната.
- 73 Това особено положение значително отслабило трансмисионния механизъм на паричната политика на ЕСЦБ, като довело до фрагментиране на условията за рефинансиране на банките и на разходите по кредитите, което силно ограничило ефекта от импулсите на ЕСЦБ върху икономиката в значителна част от еврозоната.
- 74 Предвид доказателствата, представени на Съда в настоящото производство, е видно, че този анализ на икономическото положение в еврозоната към датата на обявяването на обсъжданата в главното производство програма не е опорочен поради явна грешка в преценката.
- 75 В това отношение споменатото от запитващата юрисдикция обстоятелство, че посоченият мотивиран анализ е оспорван, не може само по себе си да е достатъчно, за да обори този извод, като се има предвид, че доколкото въпросите на паричната политика често са противоречиви и доколкото ЕСЦБ има широко право на преценка, от нея би могло да се изисква само да използва икономическата си експертиза и необходимите технически средства, с които разполага, за да направи анализа с цялата си грижа и прецизност.
- 76 Същевременно при положението, описано в точки 72 и 73 от настоящото решение, закупуването на вторичните пазари на държавни облигации на държавите членки, засегнати от сочените от ЕЦБ за прекалени лихвени проценти, би могло да допринесе за намаляването на тези лихвени проценти, като разсее неоправданите страхове от разпад на еврозоната, и така да спомогне за овладяването, ако не и за отпадането на прекомерните рискови премии.
- 77 В този контекст ЕСЦБ е имала право да приеме, че подобни промени в лихвените проценти може да улеснят предаването на паричната политика на ЕСЦБ и да гарантират единния ѝ характер.
- 78 В този смисъл е безспорно, че лихвените проценти по държавните облигации на дадена държава имат решаващо значение за определянето на лихвените проценти, приложими към различните стопански субекти в тази държава, за стойността на портфейлите на финансовите институции, които притежават такива облигации, и за способността на тези институции да си набавят ликвидни средства. Следователно премахването или намаляването на прекомерните рискови премии, искани по държавните облигации на дадена държава членка, би могло да предотврати риска от това неустойчивостта и размерът им да препятстват предаването на ефектите от решенията на ЕСЦБ в областта на паричната политика към икономиката на тази държава и да застрашат единния характер на тази политика.
- 79 Освен всичко останало, в настоящото производство не се оспорва твърдението на ЕЦБ, че самото обявяване на обсъжданата в главното производство програма е било достатъчно, за да се постигне търсеният ефект, а именно да се възстановят трансмисионният механизъм на паричната политика и нейният единен характер.

- 80 От изложеното по-горе следва, че при икономически условия като констатираните от ЕЦБ към датата на прессъобщението ЕСЦБ е имала основание да приеме, че програма като обявената в прессъобщението е годна да допринесе за постигането на целите на ЕСЦБ и съответно за поддържането на ценовата стабилност.
- 81 При това положение на второ място следва да се провери дали такава програма явно не надхвърля необходимото за постигането на тези цели.
- 82 В това отношение е важно да се отбележи, че от текста на прессъобщението ясно личи, че обсъжданата в главното производство програма допуска закупуване на държавни облигации на вторичните пазари само доколкото е необходимо за постигането на целите на тази програма и че покупките ще бъдат преустановени веднага щом бъдат постигнати тези цели.
- 83 Следва също така да се отбележи, че обявяването с прессъобщението на обсъжданата в главното производство програма ще бъде евентуално последвано от втори етап, а именно етапът на прилагането на програмата, което ще зависи от задълбочена преценка на изискванията на паричната политика.
- 84 Следва впрочем да се констатира, че повече от две години след обявяването на обсъжданата в главното производство програма същата не е приложена, тъй като според Управителния съвет това не е оправдано предвид икономическото положение в еврозоната.
- 85 Извън стриктната обвързаност на прилагането на програма като обявената в прессъобщението с целите на тази програма е важно да се подчертае, че потенциалният обхват на тази програма е ограничен в редица аспекти.
- 86 В това отношение е видно, че в рамките на такава програма ЕСЦБ може да закупува само държавните облигации на държавите членки, за които се прилага програма за макроикономически корекции и които отново имат достъп до пазара на облигации. Освен това програма като обсъжданата в главното производство е фокусирана върху държавните облигации с под тригодишен падеж, като ЕСЦБ си запазва възможността да препродаде закупените облигации по всяко време.
- 87 Тези обстоятелства сочат, от една страна, че програма като обявената в прессъобщението в крайна сметка се отнася само до ограничена част от държавните облигации, емитирани от държавите от еврозоната, така че ангажиментите, които ЕЦБ би могла да поеме при прилагането на програмата, са фактически тясно очертани и ограничени. От друга страна, такава програма може да бъде приложена само ако положението на някои от тези държави вече е дало основание за намеса на ЕМС, която все още е в ход.
- 88 При тези условия е видно, че е било допустимо ЕСЦБ да приеме програма с така ограничен обем, без да определя количествени ограничения преди прилагането ѝ, доколкото, освен всичко останало, подобни ограничения биха могли да отслабят ефикасността на програмата.
- 89 Освен това, доколкото запитващата юрисдикция си задава въпроса за селективността на такава програма, следва да се напомни, че тази програма има за цел да отстрани смущенията в паричната политика на ЕСЦБ, създавани от особената ситуация с облигациите на някои държави членки. При тези условия ЕСЦБ с право е могла да приеме, че може да е необходима селективна програма за закупуване на облигации, така че тези смущения да бъдат преодолени, като се фокусират действията на ЕСЦБ върху конкретно засегнатите от тези смущения части от еврозоната и по този начин се избегне както ненужното увеличаване на обхвата на програмата извън необходимото за постигането на нейните цели, така и намаляването на нейната ефикасност.

- 90 Налага се впрочем изводът, че по програма като обявената в прессъобщението държавите членки, чиито облигации могат да бъдат закупувани, се определят въз основа на критерии, свързани с преследваните цели, а не на произволен принцип.
- 91 На трето място, важно е да се отбележи, че ЕСЦБ е претеглила различните засегнати интереси, така че действително да избегне риска при прилагането на планираната програма да настъпят неблагоприятни последици, които са явно непропорционални на целите на програмата.
- 92 От изложеното дотук следва, че програма като обявената в прессъобщението не е в противоречие с принципа на пропорционалност.

Относно член 123, параграф 1 ДФЕС

- 93 Запитващата юрисдикция се съмнява дали програма за закупуване на държавни облигации на вторичните пазари като обявената в прессъобщението е съвместима с член 123, параграф 1 ДФЕС.
- 94 От текста на член 123, параграф 1 ДФЕС следва, че тази разпоредба забранява на ЕЦБ и на централните банки на държавите членки да предоставят овърдрафти или други видове кредити в полза на органи и публичноправни субекти на Съюза и държавите членки, както и да закупуват пряко от тях дългови инструменти (решение Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, т. 123).
- 95 Оттук следва, че посочената разпоредба забранява всяка финансова помощ от ЕСЦБ в полза на държава членка (вж. в този смисъл решение Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, т. 132), без обаче общо да изключва възможността на ЕСЦБ да купува от кредиторите на такава държава емитираните преди това от нея инструменти.
- 96 В този смисъл член 18, параграф 1 от Протокола за ЕСЦБ и ЕЦБ позволява на ЕСЦБ, за да постигне своите цели и да осъществи своите задачи, да участва на финансовите пазари, като в частност извършва окончателни покупки и продажби на търгуеми инструменти, сред които и държавни облигации, без да обвързва това разрешение с особени условия, стига да не се накърнява самата същност на операциите на открития пазар.
- 97 Въпреки това не би било допустимо ЕСЦБ да закупува държавни облигации на вторичните пазари, ако го прави при условия, които практически биха придали на намесата ѝ ефект, равностоен на ефекта от прякото закупуване от нейна страна на държавни облигации от органите и публичноправните субекти на държавите членки, с което би поставила под въпрос действието на забраната по член 123, параграф 1 ДФЕС.
- 98 Освен това, за да се установи кои форми на закупуване на държавни облигации са съвместими с тази разпоредба, следва да се вземе предвид нейната цел (вж. по аналогия решение Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, т. 133).
- 99 Във връзка с това трябва да се припомни, че предвидената в член 123 ДФЕС забрана води своето начало от член 104 от Договора за ЕО (по-късно член 101 ЕО), който е добавен в Договора за ЕО с Договора от Маастрихт.
- 100 От подготвителната работа по последния договор обаче следва, че член 123 ДФЕС има за цел да стимулира държавите членки да водят разумна бюджетна политика, като предотврати опасността паричното финансиране на публичните дефицити или привилегираният достъп на публичните органи до финансовите пазари да доведе до прекомерно задлъжняване или

прекомерни дефицити на държавите членки (вж. проекта на Договор за изменение на Договора за създаване на Европейската икономическа общност с оглед на създаването на икономически и паричен съюз, *Bulletin des Communautés européennes*, притурка 2/91, стр. 22 и 52).

- 101 При тези условия, както се напомня в седмо съображение от Регламент № 3603/93 на Съвета от 13 декември 1993 година за уточняване на дефинициите за прилагането на забраните, посочени в член [123 ДФЕС] и член [125, параграф 1 ДФЕС] (ОВ L 332, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 10, том 1, стр. 27), закупуванията, извършени на вторичния пазар, не трябва да бъдат използвани за заобикаляне на целта на член 123 ДФЕС.
- 102 Оттук следва, че както посочва генералният адвокат в точка 227 от заключението си, когато пристъпва към закупуване на държавни облигации на вторичните пазари, ЕЦБ трябва да действа при наличието на достатъчно гаранции за съвместимостта на намесата ѝ със забраната за парично финансиране по член 123, параграф 1 ДФЕС.
- 103 Когато става дума за програма като обявената в прессъобщението, на първо място е важно да се отбележи, че в рамките на такава програма ЕСЦБ е овластена да закупува държавни облигации не пряко — от органите и публичноправните субекти на държавите членки, а само непряко — на вторичните пазари. Следователно намесата на ЕСЦБ, предвидена в програма като обсъжданата в главното производство, не може да се приравни на мярка за финансово подпомагане на държава членка.
- 104 Наред с това, на второ място следва да се подчертае, че намесата на ЕСЦБ би могла на практика да породи ефект, равностоен на ефекта от прякото закупуване от нейна страна на държавни облигации от органите и публичноправните субекти на държавите членки, ако операторите, които могат да купуват държавни облигации на първичния пазар, са сигурни, че ЕСЦБ ще изкупи тези облигации в такъв срок и при такива условия, че тези оператори де факто да могат да действат като посредници на ЕСЦБ за прякото закупуване на тези облигации от органите и публичноправните субекти на съответната държава членка.
- 105 От разясненията, дадени от ЕЦБ в хода на настоящото производство, следва, че прилагането на програма като обявената в прессъобщението трябва да зависи от условия, предназначени да предотвратят риска намесите на ЕСЦБ на вторичните пазари да породят ефект, равностоен на ефекта от прякото закупуване на държавни облигации на първичните пазари.
- 106 От тази гледна точка от представените от ЕЦБ в хода на настоящото производство проекти за решение и за насоки следва, че Управителният съвет би трябвало да е компетентен да взема решения за обхвата, започването, продължаването и прекратяването на предвидените в програмата намеси на вторичните пазари. Освен това ЕЦБ уточни пред Съда, че ЕСЦБ планира, от една страна, да оставя минимален срок между емитирането на даден инструмент на първичния пазар и закупуването му на вторичните пазари, и от друга, да не обявява предварително нито решението си да пристъпи към такива покупки, нито обема на планираните покупки.
- 107 Доколкото позволяват да се избегне рискът от това условията на емитиране на държавните облигации да бъдат изопачени в резултат от сигурността, че ЕСЦБ ще закупи облигациите след емитирането им, тези гаранции позволяват да се изключи възможността програма като обявената в прессъобщението на практика да породи ефект, равностоен на ефекта от прякото закупуване на държавни облигации от органите и публичноправните субекти на държавите членки.
- 108 Разбира се, въпреки тези гаранции намесата на ЕСЦБ остава годна, както отбелязва запитващата юрисдикция, да окаже определено влияние върху функционирането на първичния и на вторичните пазари на държавен дълг. Това обстоятелство обаче не е решаващо, тъй като, както

посочва генералният адвокат в точка 259 от заключението си, въпросното влияние е присъщ ефект на покупките на вторичните пазари, които Договорът за функционирането на ЕС разрешава, ефект, който освен това е абсолютно необходим, за да се осигури ефикасното използване на тези покупки в рамките на паричната политика.

- 109 На трето място, програма като обявената в прессъобщението би довела до заобикаляне на целта на член 123, параграф 1 ДФЕС, припомнена в точка 100 от настоящото решение, ако е годна да отнеме стимула на съответните държави членки да водят разумна бюджетна политика. Всъщност, след като от член 119, параграф 2 ДФЕС, член 127, параграф 1 ДФЕС и член 282, параграф 2 ДФЕС следва, че без да се накърнява целта за ценова стабилност, ЕСЦБ подкрепя основните икономически политики на Съюза, действията на ЕСЦБ на основание член 123 ДФЕС не бива да са годни да намалят ефикасността на тези политики, като отнемат стимула на съответните държави членки да водят разумна бюджетна политика.
- 110 Освен всичко останало, осъществяването на паричната политика предполага непрестанно да се въздейства върху лихвените проценти и условията за рефинансиране на банките, което задължително поражда последици за условията за финансиране на публичния дефицит на държавите членки.
- 111 При всички положения следва да се констатира, че характеристиките на програма като обявената в прессъобщението изключват възможността тази програма да се разглежда като годна да отнеме стимула на държавите членки да водят разумна бюджетна политика.
- 112 В това отношение е важно да се отбележи, първо, че посочената програма предвижда закупуване на държавни облигации само в степента, необходима за гарантирането на трансмисионния механизъм на паричната политика и нейния единен характер, и че покупките ще бъдат преустановени веднага щом бъдат постигнати тези цели.
- 113 Това ограничение на намесата на ЕСЦБ означава, от една страна, че държавите членки не могат да определят бюджетната си политика въз основа на сигурността за бъдещо изкупуване на държавните им облигации от ЕСЦБ на вторичните пазари, и от друга, че не би могло тази програма да бъде приложена по начин, който би довел до хармонизиране на лихвените проценти по държавните облигации на държавите членки от еврозоната независимо от разликите в тяхното макроикономическо или бюджетно положение.
- 114 Следователно с приемането и прилагането на такава програма нито се позволява на държавите членки да възприемат бюджетна политика, която не е съобразена с факта, че в случай на дефицит ще бъдат принудени да потърсят пазарно финансиране, нито им се осигурява защита срещу последиците, които би могла да породри в този аспект промяната в макроикономическото или бюджетното им положение.
- 115 Второ, следва да се отбележи, че програма като обсъжданата в главното производство е съпътствана от редица гаранции, предназначени да ограничат ефектите ѝ върху стимулите за водене на разумна бюджетна политика.
- 116 В този смисъл, като свежда обхвата на програмата до някои видове облигации, емитирани само от държавите членки, ангажирани с програма за структурни корекции и имащи отново достъп до пазара на облигации, ЕЦБ де факто ограничава обема на държавните облигации, които би могло да бъдат закупени по тази програма, и съответно ограничава мащаба на ефекта от тази програма за условията за финансиране на държавите от еврозоната.
- 117 Освен това ефектите на програма като обявената в прессъобщението върху стимулите за водене на разумна бюджетна политика са ограничени и поради възможността на ЕСЦБ да препродаде закупените облигации по всяко време. Всъщност от това следва, че последиците от изтеглянето

на тези облигации от пазарите са потенциално временни. Тази възможност позволява на ЕСЦБ и да адаптира програмата си в зависимост от подхода на съответните държави членки, например като ограничи или прекрати покупките на държавни облигации, ако дадена държава членка измени емисионната си практика, като емитира повече краткосрочни облигации, за да финансира бюджета си чрез облигации, които отговарят на условията за намеса на ЕСЦБ.

- 118 Обстоятелството, че ЕСЦБ има и възможността да запази закупените облигации до падежа, е без определящо значение в това отношение, тъй като тази възможност е обвързана с условието подобен подход да е необходим за постигането на зададените цели и тъй като при всички положения това не дава на заинтересованите оператори сигурност, че ЕСЦБ ще използва тази възможност. Впрочем следва да се напомни, че член 18, параграф 1 от Протокола за ЕСЦБ и ЕЦБ изобщо не изключва подобна практика и че тя съвсем не означава отказ от плащанията на държавата членка емитент по дълга ѝ при настъпването на падежа на облигациите.
- 119 Освен това, като предвижда единствено закупуване на държавни облигации, емитирани от държавите членки, които отново имат достъп до пазара на облигации, ЕСЦБ на практика изключва от програмата, която планира да приложи, държавите членки, чието финансово положение би било дотолкова влошено, че вече не биха имали достъп до пазарно финансиране.
- 120 Накрая, обвързването на покупките на държавни облигации с цялостното спазване на програмите за структурни корекции, които се прилагат за съответните държави членки, изключва риска програма като обявената в прессъобщението да стимулира тези държави да се откажат от оздравяването на публичните си финанси, като разчитат на възможностите за финансиране, които би могло да им осигури прилагането на такава програма.
- 121 От изложеното следва, че програма като обявената в прессъобщението не води до отнемане на стимула за съответните държави членки да водят разумна бюджетна политика. Поради това член 123, параграф 1 ДФЕС не забранява на ЕСЦБ да приеме такава програма и да я прилага при условия, които няма да придадат на намесата на ЕСЦБ ефект, равностоен на ефекта от прякото закупуване от нейна страна на държавни облигации от органите и публичноправните субекти на държавите членки.
- 122 Конкретно посочените от запитващата юрисдикция характеристики на такава програма, които не са споменати в анализа в предходните точки, не са годни да оборят този извод.
- 123 В този смисъл, дори и да се допусне за установено обстоятелството, че тази програма би могла да изложи ЕЦБ на съществен риск от загуби, то изобщо не отслабва гаранциите, които съпътстват програмата с цел да се избегне опасността от отнемане на стимула на държавите членки да водят разумна бюджетна политика.
- 124 В това отношение е важно да се отбележи, че тези гаранции са годни и да намалят риска от загуби, на който е изложена ЕЦБ.
- 125 Следва да се припомни освен това, че всяка централна банка, каквато е ЕЦБ, е длъжна да взема решения, които, подобно на операциите на открития пазар, неизбежно създават за нея риск от загуби, и че член 33 от Протокола за ЕСЦБ и ЕЦБ предвижда именно как трябва да бъдат разпределени загубите на ЕЦБ, без да очертава конкретни рискове, които тя има право да поема, за да осъществява целите на паричната политика.
- 126 Освен това, макар липсата на изискване за привилегировано третиране да означава, че ЕЦБ евентуално ще трябва да понесе последиците от обезценяване на дълга по решение на останалите кредитори на съответната държава членка, следва да се констатира, че това е

присъщ риск при закупуването на облигации на вторичните пазари, операция, която авторите на Договорите са разрешили, без да поставят условието ЕЦБ да има статута на привилегирован кредитор.

- 127 По всички изложени съображения на отправените преюдициални въпроси следва да се отговори, че член 119 ДФЕС, член 123, параграф 1 ДФЕС и член 127, параграфи 1 и 2 ДФЕС, както и членове 17—24 от Протокола за ЕСЦБ и ЕЦБ трябва да се тълкуват в смисъл, че овластяват ЕСЦБ да приеме програма за закупуване на държавни облигации на вторичните пазари като обявената в прессъобщението.

По съдебните разноски

- 128 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

Член 119 ДФЕС, член 123, параграф 1 ДФЕС и член 127, параграфи 1 и 2 ДФЕС, както и членове 17—24 от Протокол (№ 4) за устава на Европейската система на централните банки и на Европейската централна банка трябва да се тълкуват в смисъл, че овластяват Европейската система на централните банки (ЕСЦБ) да приеме програма за закупуване на държавни облигации на вторичните пазари като обявената в прессъобщението, споменато в протокола от 340-ото заседание на Управителния съвет на Европейската централна банка (ЕЦБ) от 5 и 6 септември 2012 г.

Подписи