



Сборник съдебна практика

Дело С-493/17 Производство, образувано от Heinrich Weiss и др.

(Преюдициално запитване, отправено от Bundesverfassungsgericht)

„Преюдициално запитване — Икономическа и парична политика — Решение (ЕС) 2015/774 на Европейската централна банка — Валидност — Програма за закупуване на активи на публичния сектор на вторичните пазари — Членове 119 ДФЕС и 127 ДФЕС — Правомощия на ЕЦБ и на Европейската система на централните банки — Пропорционалност — Член 123 ДФЕС — Забрана за парично финансиране на държавите членки от еврозоната“

Резюме — Решение на Съда (голям състав) от 11 декември 2018 г.

- Преюдициални въпроси — Компетентност на Съда — Граници — Сезиране от национална юрисдикция, която не признава правнообвързващия характер на решенията на Съда — Въпрос относно тълкуването на правото на Съюза или валидността на акт на Съюза — Допустимост*
(член 267 ДФЕС)
- Преюдициални въпроси — Преценка на валидността — Въпрос относно валидността на акт на Съюза с общо приложение, за който не са приети мерки за прилагане в рамките на националното право — Сезиране на националния съд с реален спор, в рамките на който инцидентно е възникнал въпросът за валидността — Допустимост*
(член 267 ДФЕС)
- Преюдициални въпроси — Преценка на валидността — Въпрос относно валидността на акт на Европейската система на централните банки — Акт относно прилагането на програма за закупуване на активи на публичния сектор на вторичните пазари — Допустимост*
(член 5, параграф 2 ДЕС; член 267 ДФЕС; Решение 2015/774 на Европейската централна банка)
- Икономическа и парична политика — Парична политика — Приложно поле — Програма за закупуване от Европейската система на централните банки (ЕСЦБ) на активи на публичния сектор на вторичните пазари — Включване*
(член 127, параграф 1 ДФЕС и член 282, параграф 2 ДФЕС; член 18, параграф 1 от протокол № 4, приложен към Договорите за ЕС и за функционирането на ЕС; съображение 4 от Решение 2015/774 на Европейската централна банка)

5. *Икономическа и парична политика — Парична политика — Приложно поле — Програма за операции на открития пазар, приложена от Европейската система на централните банки — Включване — Мерки с предвидими и очаквани последици за икономическата политика — Липса на последици*

(член 119 ДФЕС, член 127, параграф 1 ДФЕС, член 130 ДФЕС и член 282, параграф 3 ДФЕС)

6. *Икономическа и парична политика — Парична политика — Въвеждане в действие — Програма за закупуване от Европейската система на централните банки (ЕСЦБ) на активи на публичния сектор на вторичните пазари — Нарушение на принципа на пропорционалност — Липса*

(член 5, параграф 4 ДЕС; член 119, параграф 2 ДФЕС и член 127, параграф 1 ДФЕС; съображения 4 и 7 и член 5 от Решение 2015/774 на Европейската централна банка)

7. *Икономическа и парична политика — Парична политика — Забрана за парично финансиране — Приложно поле — Програма за закупуване от Европейската система на централните банки (ЕСЦБ) на активи на публичния сектор на вторичните пазари — Изключване — Условия*

(член 123, параграф 1 ДФЕС; Решение 2015/774 на Европейската централна банка)

8. *Икономическа и парична политика — Парична политика — Забрана за парично финансиране — Нарушение — Условия — Програма за закупуване от Европейската система на централните банки (ЕСЦБ) на активи на публичния сектор на вторичните пазари — Наличие на гаранции, които изключват сигурност от страна на частните оператори, че ЕСЦБ ще изкупи на вторичните пазари държавните облигации, които биха могли евентуално да закупят от държави членки — Липса на нарушение*

(член 123, параграф 1 ДФЕС; Решение 2015/774 на Европейската централна банка)

9. *Икономическа и парична политика — Парична политика — Забрана за парично финансиране — Нарушение — Условия — Програма за закупуване от Европейската система на централните банки (ЕСЦБ) на активи на публичния сектор на вторичните пазари — Липса на отнемане на стимула за държавите членки да водят разумна бюджетна политика — Липса на нарушение*

(член 123, параграф 1 ДФЕС; Решение 2015/774 на Европейската централна банка)

10. *Икономическа и парична политика — Парична политика — Забрана за парично финансиране — Нарушение — Условия — Програма за закупуване от Европейската система на централните банки (ЕСЦБ) на активи на публичния сектор на вторичните пазари — Държане от ЕСЦБ на закупените държавни облигации до настъпването на падежа им — Липса на нарушение*

(член 123, параграф 1 ДФЕС; Решение 2015/774 на Европейската централна банка)

11. *Икономическа и парична политика — Парична политика — Забрана за парично финансиране — Нарушение — Условия — Програма за закупуване от Европейската система на централните банки (ЕСЦБ) на активи на публичния сектор на вторичните пазари — Закупуване на държавни облигации с отрицателна доходност до падежа — Липса на нарушение*

(член 123, параграф 1 ДФЕС; член 18, параграф 1 от Протокол № 4, приложен към Договорите за ЕС и за функционирането на ЕС; Решение 2015/774 на Европейската централна банка)

1. Вж. текста на решението.

(вж. т. 18 и 19)

2. Вж. текста на решението.

(вж. т. 20 и 21)

3. Вж. текста на решението.

(вж. т. 23—25)

4. 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 (решения от 27 ноември 2012 г., Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, т. 53 и 55 и от 16 юни 2015 г., Gauweiler и др., C-62/14, EU:C:2015:400, т. 46).

На първо място, по отношение на целите на Решение 2015/774 съображение 4 от същото посочва насърчаване на доближаването в средносрочен план на инфлацията до нива под, но близки до 2%. С оглед на това е важно да се подчертае, че съставителите на Договорите са решили да определят основната цел на паричната политика на Съюза, а именно поддържането на ценова стабилност, общо и абстрактно, без да посочат как точно тази цел трябва да бъде конкретизирана в количествено отношение. При все това обаче конкретизирането на целта за поддържане на ценова стабилност, която ЕСЦБ преследва, считано от 2003 г., като поддържане в средносрочен план на темп на инфлация на нива под, но близки до 2%, не изглежда да е опорочено от явна грешка в преценката и да надхвърля рамката, установена от Договора за функционирането на ЕС. Както посочва ЕЦБ, такъв избор може да бъде валидно обоснован по-специално с оглед на липсата на точност на инструментите за измерване на инфлацията, наличието на съществени различия в инфлацията в рамките на еврозоната и необходимостта от запазване на предпазен марж, за да се предотврати евентуален риск от дефлация. Следователно, както твърди ЕЦБ и както впрочем отбелязва и запитващата юрисдикция, конкретната цел, посочена в съображение 4 от Решение 2015/774, може да бъде отнесена към основната цел на паричната политика на Съюза по член 127, параграф 1 ДФЕС и член 282, параграф 2 ДФЕС. Този извод не може да бъде разколебан от обстоятелството, изтъкнато от запитващата юрисдикция, че ПЗАПС има значително въздействие върху балансовите отчети на търговските банки и върху условията за финансиране на държавите от еврозоната.

На второ място, относно средствата, които прилага на основание Решение 2015/774, за да постигне целта за поддържане на ценова стабилност, следва да се отбележи, че ЕСЦБ безспорно разчита на закупуването на държавни облигации на вторичните пазари. Видно обаче от член 18, параграф 1 от Протокола за ЕСЦБ и ЕЦБ — разпоредба, включена в глава IV от този протокол — за да постигнат целите на ЕСЦБ и да осъществят възложените ѝ с първичното право задачи, ЕЦБ и централните банки на държавите членки по принцип могат да участват на

финансовите пазари, като извършват окончателни покупки и продажби на търгуеми инструменти в евро. Следователно уредените в Решение 2015/774 операции използват един от предвидените в първичното право инструменти на паричната политика (вж. по аналогия решение от 16 юни 2015 г., Gauweiler и др., C-62/14, EU:C:2015:400, т. 54). От изложените съображения следва, че с оглед на целта си и предвидените за постигането ѝ средства Решение 2015/774 попада в обхвата на паричната политика.

(вж. т. 53—58, 68—70)

5. В това отношение е важно да се подчертае, че член 127, параграф 1 ДФЕС по-специално предвижда, от една страна, че без да се накърнява основната ѝ цел за поддържане на ценова стабилност, ЕСЦБ подкрепя основните икономически политики на Съюза и от друга страна, че ЕСЦБ трябва да действа в съответствие с принципите, посочени в член 119 ДФЕС. От това следва, че в рамките на институционалния баланс, установен с разпоредбите от дял VIII от Договора за функционирането на ЕС, в който се вписва независимостта, гарантирана на ЕСЦБ с член 130 ДФЕС и член 282, параграф 3 ДФЕС, съставителите на Договорите не са искали да установят строго разграничение между икономическа и парична политика. В това отношение следва да се припомни, че мярка на паричната политика не може да се приравнява на мярка на икономическата политика само поради факта че може да породи също и целени в областта на икономическата политика косвени последици (вж. в този смисъл решения от 27 ноември 2012 г., Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, т. 56 и от 16 юни 2015 г., Gauweiler и др., C-62/14, EU:C:2015:400, т. 52). Изразеното от запитващата юрисдикция виждане — че последиците от програма за операции на открития пазар, която ЕСЦБ умишлено е приела и чието действие със сигурност е предвиждала, не следва да се разглеждат като „косвени последици“ — не може да бъде прието.

По-точно, както посочва ЕЦБ пред Съда, действието на мерките на паричната политика на ЕСЦБ върху движението на цените се осъществява най-вече чрез улесняване на предоставянето на кредити за икономиката, както и чрез промяна в поведението на икономическите оператори и частноправните субекти спрямо инвестициите, потреблението и спестяванията. Ето защо, за да влияе върху инфлацията, ЕСЦБ задължително трябва да приема мерки, пораждащи за реалната икономика последици, които биха могли да са желани за други цели и в рамките на икономическата политика. В частност, когато поддържането на ценовата стабилност налага на ЕСЦБ да постигне увеличаване на инфлацията, мерките, които тя трябва да приеме, за да облекчи за тази цел паричните и финансовите условия в еврозоната, може да предполагат въздействие върху лихвените проценти по държавните облигации по-специално поради решаващото им значение за определянето на лихвените проценти, приложими към различните стопански субекти (вж. в този смисъл решение от 16 юни 2015 г., Gauweiler и др., C-62/14, EU:C:2015:400, т. 78 и 108). При тези обстоятелства изключването на всяка възможност за ЕСЦБ да приема такива мерки, когато последиците им са предвидими и очаквани, на практика би ѝ отнело възможността да използва предоставените ѝ от Договорите средства за постигане на целите на паричната политика и би могло по-специално в контекста на разкриващата риск от дефлация икономическа криза да представлява непреодолима пречка за изпълнението на възложените ѝ с първичното право задачи.

(вж. т. 60—62, 65—67)

6. Вж. текста на решението.

(вж. т. 72—76, 78, 80, 85—92, 98 и 100)

7. По отношение на Решение 2015/774 следва да се отбележи, че в рамките на програма като ПЗАПС 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 тази програма, не може да се приравни на мярка за финансово подпомагане на държава членка. При все това, видно от практиката на Съда, член 123, параграф 1 ДФЕС налага две допълнителни ограничения на ЕСЦБ, когато същата приема програма за закупуване на облигации, емитирани от органи и публичноправни субекти на Съюза и на държави членки.

От една страна, ЕСЦБ не може да закупува облигации на вторичните пазари, ако го прави при условия, при които това практически би имало ефект, равностоен на ефекта от прякото закупуване от нейна страна на облигации от органите и публичноправните субекти на държавите членки (вж. в този смисъл решение от 16 юни 2015 г., Gauweiler и др., C-62/14, EU:C:2015:400, т. 97). От друга страна, ЕСЦБ трябва да действа при наличието на достатъчно гаранции за съвместимостта на намесата ѝ със забраната за парично финансиране по член 123 ДФЕС и след като се увери, че програмата не може да отнеме стимула на съответните държави членки да водят разумна бюджетна политика, каквато споменатата разпоредба цели да постигне (вж. в този смисъл решение от 16 юни 2015 г., Gauweiler и др., C-62/14, EU:C:2015:400, т. 100—102 и 109). Гаранциите, които ЕСЦБ трябва да предвиди с оглед на спазването на посочените две ограничения, зависят както от същностните характеристики на съответната програма, така и от икономическия контекст на приемането и прилагането ѝ. Ето защо Съдът следва да провери евентуално дали тези гаранции са достатъчни, ако това обстоятелство се оспорва.

(вж. т. 104—108)

8. Вж. текста на решението.

(вж. т. 110, 111, 113, 117 и 127)

9. Важно е да се припомни, че обстоятелството, че прилагането на програма за операции на открития пазар облекчава в известна степен финансирането на съответните държави членки, не може да бъде определящо, тъй като 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 (вж. в този смисъл решение от 16 юни 2015 г., Gauweiler и др., C-62/14, EU:C:2015:400, т. 108 и 110). Ето защо обстоятелството — че такава програма може да доведе до предвиждане на евентуално предстоящо през идните месеци изкупуване от ЕСЦБ на значителна част от емитирани от дадена държава членка облигации — дори наистина да може да улесни финансирането на тази държава членка, само по себе си не означава несъвместимост на програмата с член 123, параграф 1 ДФЕС. За да се избегне обаче отнемането на стимула на държавите членки да водят разумна бюджетна политика, приемането и прилагането на такава програма не може валидно да създава сигурност за бъдещо изкупуване на облигациите, емитирани от държавите членки, в резултат на която последните биха могли 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 породви в този аспект промяната в макроикономическото или бюджетното им положение (вж. в този смисъл решение от 16 юни 2015 г., Gauweiler и др., C-62/14, EU:C:2015:400, т. 113 и 114).

В този контекст следва да се констатира, на първо място, че видно от съображение 7 от Решение 2015/774, ПЗАПС се предвижда да се прилага само докато Управителният съвет счете, че е налице устойчива корекция в движението на инфлацията, която е в съответствие с целта му за постигане на инфлация под, но близо до 2 %, в средносрочен план. Въпреки че конкретният период, в който се предвижда ПЗАПС да бъде прилагана, е продължаван няколко пъти, решенията за продължаването ѝ са вземани винаги, без да се поставя под въпрос посоченият принцип, което се потвърждава и от съображение 3 от Решение 2015/2464 и съображение 5 от Решение 2017/100. Поради това в последователните си решения ЕСЦБ предвижда закупуване на

държавни облигации само в степента, необходима за поддържането на ценовата стабилност, редовно преразглежда обемите по ПЗАПС и трайно запазва временния характер на тази програма.

Ето защо по естеството си Решение 2015/774 не допуска държавите членки да определят бюджетната си политика, без да отчитат обстоятелството, че в средносрочен план непрекъснатостта на прилагането на ПЗАПС съвсем не е гарантирана и че следователно в случай на дефицит ще бъдат принудени да потърсят пазарно финансиране, без да могат да се ползват от облекчаването на финансовите условия, което прилагането на ПЗАПС може да предполага (вж. по аналогия решение от 16 юни 2015 г., Gauweiler и др., C-62/14, EU:C:2015:400, т. 112 и 114). На второ място, важно е да се отбележи, че Решение 2015/774 и Насоките включват поредица от гаранции, предназначени да ограничат последиците от ПЗАПС върху стимула да се води разумна бюджетна политика.

(вж. т. 130—134, 136 и 137)

10. Вж. текста на решението.

(вж. т. 146—149)

11. Вж. текста на решението.

(вж. т. 153—157)