



Сборник съдебна практика

Дело C-62/14

**Peter Gauweiler и др.
срещу
Deutscher Bundestag**

(Преюдициално запитване, отправено от Bundesverfassungsgericht)

„Преюдициално запитване — Икономическа и парична политика — Решения на Управителния съвет на Европейската централна банка (ЕЦБ) относно редица технически характеристики на окончателните парични трансакции 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“

Резюме — Решение на Съда (голям състав) от 16 юни 2015 г.

- Преюдициални въпроси — Компетентност на Съда — Граници — Компетентност на националния съд — Необходимост от преюдициален въпрос и релевантност на отправените въпроси — Преценка от националния съд*
(член 267 ДФЕС)
- Преюдициални въпроси — Решение на Съда — Последици*
(член 267 ДФЕС)
- Преюдициални въпроси — Компетентност на Съда — Граници — Явно ирелевантни въпроси и хипотетични въпроси, поставени при условия, изключващи ползата от отговор — Правомощие да се отговори на въпроси, поставени в рамките на производство по искане за превантивна съдебна защита, допустимо съгласно националното право*
(член 267 ДФЕС)
- Преюдициални въпроси — Компетентност на Съда — Граници — Искане за тълкуване на акт на Съюза с общо приложение, във връзка с който не са приемани мерки за прилагане в националното право — Допустимост на искането, с което е сезиран националният съд — Включване*
(член 267 ДФЕС)

5. *Икономическа и парична политика — Парична политика — Приложно поле — Програма за закупуване на държавни облигации на вторичните пазари от страна на Европейската система на централните банки — Включване — Програма с благоприятни последици за осъществяването на целите на икономическата политика — Липса на значение за окачествяването ѝ като мярка на паричната политика*

(член 119, параграф 2 ДФЕС, 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)

6. *Икономическа и парична политика — Парична политика — Осъществяване — Право на преценка на Европейската система на централните банки — Съдебен контрол — Граници — Задължение за мотивиране — Обхват*

(член 5, параграф 4 ДЕС; член 119, параграф 2 ДФЕС и член 127, параграф 1 ДФЕС)

7. *Актове на институциите — Мотивиране — Задължение — Обхват — Преценка на задължението за мотивиране в зависимост от обстоятелствата по случая*

(член 296, параграф 2 ДФЕС)

8. *Икономическа и парична политика — Парична политика — Осъществяване — Програма за закупуване на държавни облигации на вторичните пазари от страна на Европейската система на централните банки — Нарушение на принципа на пропорционалност — Липса*

(член 5, параграф 4 ДЕС; член 119, параграф 2 ДФЕС и член 127, параграф 1 ДФЕС)

9. *Икономическа и парична политика — Парична политика — Забрана за парично финансиране — Приложно поле — Програма за закупуване на държавни облигации на вторичните пазари от страна на Европейската система на централните банки — Изключване — Условия*

(член 123, параграф 1 ДФЕС; член 18, параграф 1 и член 33 от Протокол № 4, приложен към Договорите за ЕС и за функционирането на ЕС; съображение 7 от Регламент № 3603/93 на Съвета)

10. *Икономическа и парична политика — Парична политика — Забрана за парично финансиране — Цел — Стимулиране на държавите членки да водят разумна бюджетна политика*

(член 119, параграф 2 ДФЕС, член 123 ДФЕС, член 127, параграф 1 ДФЕС и член 282, параграф 2 ДФЕС)

11. *Европейска централна банка — Правомощия на Европейската система на централните банки — Приемане на програма за закупуване на държавни облигации на вторичните пазари — Включване*

(член 119 ДФЕС, член 123, параграф 1 ДФЕС и член 127, параграфи 1 и 2 ДФЕС; членове 17—24 от Протокол № 4, приложен към Договорите за ЕС и за функционирането на ЕС)

1. В преюдициалните производства Съдът няма компетентност да се произнася, когато запитващата юрисдикция не е обвързана от тълкуването на Съда. Всъщност Съдът не е компетентен да дава отговори, които имат чисто консултативно значение. Следователно не е от компетентността на Съда да тълкува акт от правото на Съюза с цел запитващата юрисдикция да може да се произнесе по прилагането на националното право, при положение че националното право не препраща пряко и безусловно към правото на Съюза, а просто използва като модел акта от правото на Съюза и възпроизвежда текста му само отчасти. Това обаче не е така, когато преюдициалното запитване се отнася пряко до тълкуването и прилагането на правото на Съюза, което означава, че решението на Съда има конкретни последици за решаването на спора в главното производство.

В това отношение член 267 ДФЕС въвежда производство за пряко сътрудничество между Съда и юрисдикциите на държавите членки. 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, докато Съдът е оправомощен единствено да се произнася по тълкуването или валидността на дадена разпоредба от правото на Съюза с оглед на фактите, които са му посочени от националния съд. 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.

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. точки 12—15, 24 и 25)

2. Вж. текста на решението.

(вж. точка 16)

3. Когато става дума за преюдициално запитване относно валидността на решения на Управителния съвет на Европейската централна банка, свързани с програма за закупуване на държавни облигации, обстоятелството, че програмата не е прилагана и ще може да бъде приложена само след приемането на нови правни актове, не води до отпадане на предмета на исканията в главното производство, ако в подобен случай националното право допуска при определени условия да се предостави превантивна съдебна защита. Същевременно, макар че наистина исканията 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 националното 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, фактът, че спорните решения 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. точки 27 и 28)

4. Когато съгласно националното право страните по спора, във връзка с който е отправено преюдициалното запитване до Съда, могат да искат от съда да упражни контрол за законосъобразност на намерението или задължението на правителството на държавата членка да изпълни акт на Съюза, 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. точка 29)

5. 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.

В обхвата на паричната политика попада програмата за закупуване на държавни облигации на вторичните пазари от страна на Европейската система на централните банки (ЕСЦБ), която цели да гарантира както функционирането на трансмисионния механизъм на паричната политика, така и нейния единен характер. На първо място, 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“. 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. Обстоятелството, че програмата би могла евентуално да допринесе и за стабилността на еврозоната, което е въпрос на икономическа политика, не би могло да опровергава този анализ. 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.

На второ място, както ясно следва от член 18, параграф 1 от Протокола за устава на Европейската система на централните банки и на Европейската централна банка — разпоредба, която е част от глава IV от Протокола, за да постигнат целите на ЕСЦБ и да осъществят нейните задачи, определени в първичното право, Банката и националните централни банки по принцип могат да участват на финансовите пазари, като извършват окончателни покупки и продажби на търгуеми инструменти в евро. Що се отнася до селективността на програмата за закупуване на държавни облигации, като се има предвид, 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, 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.

Наред с това, обстоятелството, че прилагането на такава програма за закупуване на държавни облигации зависи от цялостното спазване на програми за макроикономически корекции, не се отразява на този извод. 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. 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.

(вж. точки 46—49, 51, 52 и 54—59)

6. 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. Що се отнася до съдебния контрол за спазването на принципа на пропорционалност, понеже Европейската система на централните банки (ЕСЦБ) трябва да взема технически решения и да прави прогнози и сложни преценки, когато изготвя и прилага програма за операции на открития пазар, в този контекст следва да ѝ се признае широко право на преценка.

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. В това отношение обстоятелството, че мотивираният анализ на икономическата обстановка в еврозоната е оспорван, не може само по себе си да е достатъчно, за да обори извода на Съда за липса на явна грешка в преценката, 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.

(вж. точки 66, 68, 69, 74 и 75)

7. Вж. текста на решението.

(вж. точка 70)

8. Решението на Европейската система на централните банки (ЕСЦБ) да закупува на вторичните пазари държавни облигации на държави членки от еврозоната, за които лихвените проценти се отличават с голяма неустойчивост и огромни разлики в частност поради прекомерните рискови премии, предназначени да покрият евентуален риск от разпад на еврозоната, 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.

В този контекст ЕСЦБ има право да приеме, че подобни промени в лихвените проценти може да улеснят предаването на паричната политика на ЕСЦБ и да гарантират единния ѝ характер. Следователно ЕСЦБ е имала основание да приеме, че подобна програма е годна да допринесе за постигането на целите на ЕСЦБ и съответно за поддържането на ценовата стабилност. Такава програма не надхвърля явно необходимото за постигането на тези цели, тъй като в частност допуска закупуване на държавни облигации на вторичните пазари само доколкото е необходимо за постигането на целите на тази програма и тъй като покупките ще бъдат преустановени веднага щом бъдат постигнати тези цели.

Подобна програма в крайна сметка се отнася само до ограничена част от държавните облигации на държавите от еврозоната, така че ангажиментите, които Европейската централна банка би могла да поеме при прилагането на програмата, са фактически тясно очертани и ограничени. 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. Налага се впрочем изводът, че в такава програма държавите членки, чиито облигации могат да бъдат закупувани, се определят въз основа на критерии, свързани с преследваните цели, а не на произволен принцип.

Освен това 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. При това положение подобна програма не е в противоречие с принципа на пропорционалност.

(вж. точки 72, 76, 77, 80—82, 87, 88 и 90—92)

9. От текста на член 123, параграф 1 ДФЕС следва, че тази разпоредба забранява всяка финансова помощ от Европейската система на централните банки (ЕСЦБ) в полза на държава членка, без обаче общо да изключва възможността на ЕСЦБ да купува от кредиторите на такава държава емитираните преди това от нея инструменти. В този смисъл член 18, параграф 1 от Протокола за устава на Европейската система на централните банки и на Европейската централна банка 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.

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. Както обаче се напомня в седмо съображение от Регламент № 3603/93 за уточняване на дефинициите за прилагането на забраните, посочени в член [123 ДФЕС] и член [125, параграф 1 ДФЕС], закупуванията, извършени на вторичния пазар, не трябва да бъдат използвани за заобикаляне на целта на член 123 ДФЕС. Оттук следва, че когато пристъпва към закупуване на държавни облигации на вторичните пазари, Банката трябва да действа при наличието на достатъчно гаранции за съвместимостта на намесата ѝ със забраната за парично финансиране по член 123, параграф 1 ДФЕС.

Разбира се, когато става дума за програма за закупуване на държавни облигации на вторичните пазари от страна на ЕСЦБ, въпреки наличието на гаранции, позволяващи да се избегне рискът условията на емитиране на държавните облигации да бъдат изопачени в резултат от сигурността, че ЕСЦБ ще закупи облигациите след емитирането им, намесата на ЕСЦБ остава годна да окаже определено влияние върху функционирането на първичния и на вторичните пазари на държавен дълг. Това обстоятелство обаче не е решаващо, тъй като 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.

В допълнение, дори и да се допусне за установено обстоятелството, че тази програма за закупуване би могла да изложи Банката 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. Всяка централна банка, каквато е Европейската централна банка, е длъжна да взема решения, които, подобно на операциите на открития пазар, неизбежно създават за нея риск от загуби. Във връзка с това член 33 от Протокола за ЕСЦБ и ЕЦБ предвижда именно как трябва да бъдат разпределени загубите на ЕЦБ, без да очертава конкретно рисковете, които тя има право да поема, за да осъществява целите на паричната политика. Освен това, макар липсата на изискване за

привилегировано третиране да означава, че Банката 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 Банката да има статута на привилегирован кредитор.

(вж. точки 94—97, 101, 102, 107, 108, 123, 125 и 126)

10. Член 123 ДФЕС има за цел да стимулира държавите членки да водят разумна бюджетна политика, като предотврати опасността паричното финансиране на публичните дефицити или привилегированият достъп на публичните органи до финансовите пазари да доведе до прекомерно задлъжняване или прекомерни дефицити на държавите членки. Би се стигнало до заобикаляне на тази цел, ако Европейската система на централните банки (ЕСЦБ) въведе програма, 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.

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.

(вж. точки 100, 109 и 110)

11. Член 119 ДФЕС, член 123, параграф 1 ДФЕС и член 127, параграфи 1 и 2 ДФЕС, както и членове 17—24 от Протокола 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 да приеме програма за закупуване на държавни облигации на вторичните пазари.

(вж. точка 127 и диспозитива)