



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

16. juni 2015 \*

»Præjudiciel forelæggelse — økonomisk og monetær politik — afgørelser truffet af Styrelsesrådet for Den Europæiske Centralbank (ECB) om en række tekniske karakteristika for Eurosystemets direkte monetære transaktioner (Outright Monetary Transactions) på de sekundære statsobligationsmarkeder — artikel 119 TEUF og artikel 127 TEUF — ECB's og Det Europæiske System af Centralbankers beføjelser — den pengepolitiske transmissionsmekanisme — fastholdelse af prisstabilitet — proportionalitet — artikel 123 TEUF — forbud mod monetær finansiering for medlemsstaterne i euroområdet«

I sag C-62/14,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Bundesverfassungsgericht (Tyskland) ved afgørelse af 14. januar 2014, indgået til Domstolen den 10. februar 2014, i sagerne

**Peter Gauweiler,**

**Bruno Bandulet m.fl.,**

**Roman Huber m.fl.,**

**Johann Heinrich von Stein m.fl.,**

**Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag**

mod

**Deutscher Bundestag,**

procesdeltagere:

**Bundesregierung,**

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, vicepræsidenten, K. Lenaerts, afdelingsformændene A. Tizzano, L. Bay Larsen (refererende dommer), T. von Danwitz, A. Ó Caoimh og J.-C. Bonichot samt dommerne J. Malenovský, E. Levits, A. Arabadjiev, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas, C.G. Fernlund og J.L. da Cruz Vilaça,

\* Processprog: tysk.

generaladvokat: P. Cruz Villalón

justitssekretær: fuldmægtig K. Malacek,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 14. oktober 2014,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Peter Gauweiler ved Rechtsanwalt W.-R. Bub og D. Murswiek
- Bruno Bandulet m.fl. ved K.A. Schachtschneider
- Roman Huber m.fl. ved Rechtsanwältin H. Däubler-Gmelin, samt ved C. Degenhart og B. Kempen
- Johann Heinrich von Stein m.fl. ved Rechtsanwalt M. C. Kerber
- Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag ved H.-P. Schneider og A. Fisahn samt ved Rechtsanwalt G. Gysi
- Deutscher Bundestag ved C. Calliess
- den tyske regering ved T. Henze og J. Möller, som befuldmægtigede, samt ved U. Häde
- Irland ved E. Creedon, G. Hodge og T. Joyce, som befuldmægtigede, bistået af M. Cush, SC, N.J. Travers, SC, M.J. Dunne, BL, og D. Moloney, BL
- den græske regering ved S. Charitaki, S. Lekkou og M. Skorila, som befuldmægtigede
- den spanske regering ved A. Rubio González, M.A. Sampol Pucurull og E. Chamizo Llatas, som befuldmægtigede
- den franske regering ved F. Alabrune, G. de Bergues, D. Colas og F. Fize, som befuldmægtigede
- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato P. Gentili
- den cypriotiske regering ved K. K. Kleanthous og N. Ioannou, som befuldmægtigede
- den nederlandske regering ved M. Bulterman og J. Langer, som befuldmægtigede
- den polske regering ved B. Majczyna, C. Herma og K. Maćkowska, som befuldmægtigede
- den portugisiske regering ved L. Inez Fernandes, P. Machado og L. Duarte, som befuldmægtigede
- den finske regering ved J. Heliskoski og H. Leppo, som befuldmægtigede
- Europa-Parlamentet ved A. Neergaard, U. Rösslein og E. Waldherr, som befuldmægtigede
- Europa-Kommissionen ved B. Martenczuk, C. Ladenburger, B. Smulders og J.-P. Keppenne, som befuldmægtigede
- Den Europæiske Centralbank (ECB) ved C. Zilioli og C. Kroppenstedt, som befuldmægtigede, bistået af Rechtsanwalt H.-G. Kamann,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 14. januar 2015,  
afsagt følgende

### Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører gyldigheden af afgørelser truffet af Styrelsesrådet for Den Europæiske Centralbank (ECB) om en række tekniske karakteristika for Eurosystemets direkte monetære transaktioner (Outright Monetary Transactions) på de sekundære statsobligationsmarkeder (herefter »afgørelserne vedrørende OMT«) og fortolkningen af artikel 119 TEUF, 123 TEUF og 127 TEUF samt artikel 17-24 i protokol (nr. 4) om statuten for Det Europæiske System af Centralbanker og Den Europæiske Centralbank (EUT 2012 C 326, s. 230, herefter »protokollen om ESCB og ECB«).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en række forfatningssager og en sag mellem konstitutionelle organer i forbindelse med Deutsche Bundesbanks (den tyske centralbank) støtte til gennemførelsen af disse afgørelser og den påståede passivitet, som Bundesregierung (forbundsregeringen) og Deutscher Bundestag (Forbundsdagen) udviste over for disse afgørelser.

### Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

#### *Afgørelserne vedrørende OMT*

- 3 Det fremgår af referatet fra det 340. møde i Styrelsesrådet for ECB (herefter »Styrelsesrådet«) den 5. og 6. september 2012, at dette organ »godkendte de vigtigste parametre for direkte monetære transaktioner (OMT), som vil blive angivet i en pressemeddelelse [(herefter »pressemeddelelsen«)], der vil blive offentliggjort efter mødet«.
- 4 Den pressemeddelelse, der er nævnt i referatet, har følgende ordlyd:

»Som meddelt den 2. august 2012 har Styrelsesrådet [...] i dag truffet afgørelser om en række tekniske karakteristika for Eurosystemets [OMT] på de sekundære statsobligationsmarkeder, der har til formål at sikre en hensigtsmæssig pengepolitisk transmission og den monetære politiks enhed. Disse transaktioner vil blive betegnet som [OMT] og vil blive udført i overensstemmelse med følgende rammebetingelser:

Betingelser En nødvendig forudsætning for [OMT] er strenge og effektive betingelser, der er knyttet til et passende program under den europæiske finansielle stabilitetsfacilitet eller den europæiske stabilitetsmekanisme [(herefter henholdsvis »EFSF« og »ESM«)]. Sådanne programmer kan være et fuldstændigt makroøkonomisk tilpasningsprogram under EFSF/ESM eller et forebyggende program (kreditlinje på udvidede betingelser – »Enhanced Conditions Credit Line«), forudsat at det giver mulighed for EFSF/ESM-køb på det primære marked. IMF skal også søges involveret i forbindelse med udformningen af de landespecifikke betingelser og overvågningen af programmet. Styrelsesrådet vil overveje at anvende [OMT] i det omfang, disse er nødvendige ud fra et pengepolitisk synspunkt, så længe programbetingelserne respekteres fuldt ud, og Styrelsesrådet vil ophæve dem, når målet med dem er nået, eller hvis det makroøkonomiske tilpasningsprogram eller det forebyggende program ikke overholdes. Efter en grundig vurdering beslutter Styrelsesrådet egenhændigt og i henhold til sit pengepolitiske mandat, hvornår [OMT] skal begynde, fortsætte eller ophøre.

Anvendelsesområde [OMT] vil blive overvejet i forbindelse med fremtidige makroøkonomiske tilpasningsprogrammer eller forebyggende programmer under EFSF/ESM som beskrevet ovenfor. De kan også overvejes til medlemslande, som aktuelt er under et makroøkonomisk tilpasningsprogram,

når de genvinder adgang til obligationsmarkedet. Transaktionerne fokuserer på den korte ende af rentekurven, nærmere bestemt statsobligationer med løbetider på mellem ét og tre år. Omfanget af [OMT] er ikke på forhånd kvantitativt begrænset.

Kreditorernes stilling Eurosystemet agter i en retsakt vedrørende [OMT] at gøre det klart, at systemet for så vidt angår obligationer udstedt af lande i euroområdet, som det opkøber som led i [OMT], i overensstemmelse med vilkårene for disse obligationer accepterer ligestilling (pari passu) med private og andre kreditorer.

Sterilisering Likviditet, der skabes ved [OMT], bliver fuldt steriliseret.

Gennemsigtighed Det samlede omfang af [OMT] og deres markedsværdi offentliggøres ugentligt. Den gennemsnitlige varighed af [OMT]-beholdningerne og landefordelingen vil blive offentliggjort på månedlig basis.

Program for værdipapirmarkedene Med den afgørelse om [OMT], der er blevet truffet i dag, indstilles programmet for værdipapirmarkedet («Securities Markets Programme» – SMP). Den likviditet, der er blevet tilført gennem SMP, vil fortsat blive opsuget på samme måde som hidtil, og de værdipapirer, der indgår i SMP-porteføljen, vil blive holdt til udløb.«

#### *Retsforhandlingerne i hovedsagen og forelæggelsesafgørelsen*

- 5 Flere grupper af borgere, herunder en gruppe med støtte fra over 11 000 underskrivere, har for den forelæggende ret anlagt flere forfatningssager om afgørelserne vedrørende OMT og den påståede passivitet, som Bundesregierung og Deutscher Bundestag udviste over for disse afgørelser. Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag har herudover anlagt en sag mellem konstitutionelle organer med påstand om, at det fastslås, at Deutscher Bundestag har visse forpligtelser for så vidt angår disse afgørelser.
- 6 Til støtte for disse søgsmål har sagsøgerne i hovedsagen gjort gældende dels, at afgørelserne vedrørende OMT i deres helhed udgør en ultra vires-handling, for så vidt som de ikke er omfattet af ECB's mandat, og for så vidt som de tilsidesætter artikel 123 TEUF, dels, at disse afgørelser tilsidesætter det demokratiske princip i Grundgesetz (den tyske forfatning) og derfor er til skade for den tyske forfatningsmæssige identitet.
- 7 Bundesverfassungsgericht (den tyske forfatningsdomstol) har anført, at såfremt afgørelserne vedrørende OMT overskrider ECB's mandat eller tilsidesætter artikel 123 TEUF, skal den give sagsøgerne medhold i søgsmålene.
- 8 Under henvisning til princippet om kompetencetildeling i artikel 5, stk. 1 og 2, TEU har Bundesverfassungsgericht i denne henseende bl.a. anført, at det mandat, der er tillagt ESCB, skal være stærkt begrænset for at opfylde demokratiske krav, og at overholdelsen af disse grænser skal være undergivet fuld domstolskontrol. Det fremgår af Domstolens praksis, at ECB's uafhængighed ikke er til hinder for en sådan kontrol, eftersom denne uafhængighed alene vedrører de beføjelser, som ECB er tillagt ved traktaterne, og ikke fastlæggelsen af mandatets omfang og rækkevidde.
- 9 Den forelæggende ret har endvidere anført, at den omstændighed – såfremt den kan anses for godtgjort – at disse afgørelser alene består i en erklæring om vedtagelse af fremtidige retsakter, ikke medfører, at søgsmålene anlagt af sagsøgerne i hovedsagen skal afvises fra realitetsbehandling, for så vidt som en forebyggende retsbeskyttelse i medfør af nationale procedureregler kan være påkrævet for at undgå følger, der ikke senere kan afhjælpes.

10 På denne baggrund har Bundesverfassungsgericht besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) a) Er den af Styrelsesrådet for [ECB] den 6. september 2012 truffne afgørelse om [tekniske karakteristika for direkte monetære transaktioner] uforenelig med artikel 119 [TEUF] og artikel 127, afsnit 1 og 2, [TEUF] samt med artikel 17-24 i protokollen [om ESCB og ECB], idet den går ud over det mandat vedrørende den monetære politik, som [ECB] har fået tildelt i henhold til de anførte bestemmelser, og griber ind i medlemsstaternes kompetence?

Er [ECB's] overskridelse af mandatet navnlig en følge af, at den af Styrelsesrådet [...] den 6. september 2012 truffne afgørelse:

- i) er knyttet til støtteprogrammer for økonomisk politik under [EFSF eller ESM] (betingelser)?
- ii) kun omhandler opkøb af statsobligationer fra enkelte medlemsstater (selektivitet)?
- iii) omhandler opkøb af programlandenes statsobligationer i tillæg til støtteprogrammer iværksat af [EFSF eller ESM] (parallelitet)?
- iv) kan modvirke begrænsninger af og betingelser for støtteprogrammer iværksat af [EFSF eller ESM] (omgåelse)?

b) Er den af Styrelsesrådet for [ECB] den 6. september 2012 truffne afgørelse om [tekniske karakteristika for direkte monetære transaktioner] uforenelig med forbuddet mod monetær finansiering i artikel 123 [TEUF]?

Er det navnlig til hinder for foreneligheden med artikel 123 [TEUF], at den af Styrelsesrådet for [ECB] den 6. september 2012 truffne afgørelse:

- i) ikke indeholder kvantitative begrænsninger for opkøb af statsobligationer (omfang)?
- ii) ikke angiver et tidsrum mellem emissionen af statsobligationer på det primære marked og Det Europæiske System af Centralbankers (ESCB) opkøb af disse på det sekundære marked (prisdannelsen på markedet)?
- iii) tillader, at samtlige de statsobligationer, der erhverves, beholdes indtil udløb (indgreb i markedslogikken)?
- iv) ikke indeholder specifikke krav til boniteten af de statsobligationer, der erhverves (tabsrisiko)?
- v) foreskriver ligebehandling af [ESCB] og private og andre indehavere af statsobligationer (gældsnedskrivning)?

2) Subsidiært, for det tilfælde at Domstolen måtte finde, at den af Styrelsesrådet for [ECB] den 6. september 2012 truffne afgørelse om [tekniske karakteristika for direkte monetære transaktioner] ikke udgør en retsakt udstedt af en af Den Europæiske Unions institutioner, som kan være genstand for en anmodning i henhold til artikel 267, stk. 1, litra b), [TEUF]:

a) Skal artikel 119 [TEUF] og artikel 127 [TEUF] i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde samt artikel 17-24 i protokollen om [om ESCB og ECB] fortolkes således, at de – alternativt eller kumulativt – tillader Eurosystemet

- i) at gøre opkøb af statsobligationer betinget af eksistensen og overholdelsen af støtteprogrammer for den økonomiske politik under [EFSF eller ESM] (betingelser)?
  - ii) kun at opkøbe statsobligationer fra enkelte medlemsstater (selektivitet)?
  - iii) at opkøbe statsobligationer fra programlandene i tillæg til støtteprogrammer iværksat af [EFSF eller ESM] (parallelitet)?
  - iv) at modvirke begrænsninger af og betingelser for støtteprogrammer iværksat af [EFSF eller ESM] (omgåelse)?
- b) Skal artikel 123 [TEUF], henset til forbuddet mod monetær finansiering, fortolkes således, at den – alternativt eller kumulativt – tillader Eurosystemet
- i) at opkøbe statsobligationer uden kvantitativ begrænsning (omfang)?
  - ii) at opkøbe statsobligationer uden mindstekrav til tidsrummet fra emissionen af statsobligationer på det primære marked (prisdannelse på markedet)?
  - iii) at beholde samtlige de erhvervede statsobligationer indtil udløb (indgreb i markedsløkken)?
  - iv) at erhverve statsobligationer uden mindstekrav til boniteten (tabsrisiko)?
  - v) at acceptere en ligebehandling af [ESCB] og private og andre indehavere af statsobligationer (gældsnedskrivning)?
  - vi) at tilkendegive købshensigt eller på anden måde i tidsmæssig forbindelse med emission af statsobligationer udstedt af medlemsstater inden for euroområdet at påvirke prisdannelsen (tilskyndelse til erhvervelse af nyemissioner)?«

## Om de præjudicielle spørgsmål

### *Indledende bemærkninger*

- 11 Den italienske regering har gjort gældende, at den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse ikke kan behandles af Domstolen, for så vidt som den forelæggende ret ikke anerkender den endelige og bindende fortolkningsmæssige værdi af Domstolens besvarelse af denne anmodning. Det er således denne regerings opfattelse, at den forelæggende ret mener at have det endelige ansvar for at træffe afgørelse om gyldigheden af de omhandlede afgørelser, henset til de betingelser og begrænsninger, der følger af den tyske forfatning.
- 12 I denne henseende skal det ganske vist bemærkes, at Domstolen i dom Kleinwort Benson (C-346/93, EU:C:1995:85) erklærede sig inkompetent til at træffe afgørelse, når den forelæggende ret ikke er bundet af Domstolens fortolkning. Domstolen har nemlig ikke kompetence til på det præjudicielle område at afgive besvarelser, som kun er vejledende (jf. i denne retning dom Kleinwort Benson, C-346/93, EU:C:1995:85, præmis 23 og 24).
- 13 I den sag krævedes der imidlertid ikke en fortolkning af EU-retten som følge af, at Domstolen var blevet anmodet om at fortolke en EU-retlig retsakt med henblik på at gøre det muligt for den forelæggende ret at træffe afgørelse om anvendelsen af national ret i en situation, hvor national ret ikke direkte og ubetinget henviste til EU-retten, men alene tog udgangspunkt i en EU-retlig retsakt og

kun delvist gentog ordlyden heraf (jf. i denne retning domme Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio, C-217/05, EU:C:2006:784, præmis 21, og Les Vergers du Vieux Tauves, C-48/07, EU:C:2008:758, præmis 24).

- 14 Det skal således fastslås, at omstændighederne i den foreliggende sag klart adskiller sig fra omstændighederne i den sag, der gav anledning til dom Kleinwort Benson (C-346/93, EU:C:1995:85), for så vidt som den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse direkte vedrører fortolkningen og anvendelsen af EU-retten, hvilket indebærer, at nærværende dom har konkrete konsekvenser for løsningen af tvisten i hovedsagen.
- 15 I denne henseende bemærkes, at artikel 267 TEUF ifølge Domstolens faste praksis indfører en procedure med direkte samarbejde mellem Domstolen og medlemsstaternes retter (jf. bl.a. domme SAT Fluggesellschaft, C-364/92, EU:C:1994:7, præmis 9, og ATB m.fl., C-402/98, EU:C:2000:366, præmis 29). Inden for rammerne af denne procedure, som er baseret på en klar adskillelse mellem de nationale retters og Domstolens funktioner, henhører enhver bedømmelse af sagens faktiske omstændigheder under kompetencen for den nationale ret, som det på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag tilkommer at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen (jf. i denne retning bl.a. WWF m.fl., C-435/97, EU:C:1999:418, præmis 31, og Lucchini, C-119/05, EU:C:2007:434, præmis 43), mens Domstolen alene har kompetence til at træffe afgørelse vedrørende fortolkningen eller gyldigheden af en EU-forskrift på grundlag af de faktiske omstændigheder, således som de er beskrevet af den nationale ret (dom Eckelkamp m.fl., C-11/07, EU:C:2008:489, præmis 52).
- 16 Det bemærkes endvidere, at det fremgår af Domstolens faste praksis, at en dom, som Domstolen har afsagt i en præjudiciel sag, er bindende for den nationale ret ved afgørelsen af tvisten i hovedsagen med hensyn til fortolkningen eller gyldigheden af de omhandlede retsakter vedtaget af Unionens institutioner (jf. bl.a. domme Fazenda Pública, C-446/98, EU:C:2000:691, præmis 49, og Elchinov, C-173/09, EU:C:2010:581, præmis 29).
- 17 Heraf følger, at den anmodning om præjudiciel afgørelse, som den forelæggende ret har indgivet, skal besvares.

#### *Om formaliteten*

- 18 Irland, den græske, den spanske, den franske, den italienske, den nederlandske, den portugisiske og den finske regering samt Europa-Parlamentet, Europa-Kommissionen og ECB har af forskellige årsager bestridt, at anmodningen om præjudiciel afgørelse eller visse af de spørgsmål, som er indeholdt heri, kan antages til realitetsbehandling.
- 19 Indledningsvis har den italienske regering således gjort gældende, at tvisten i hovedsagen er fiktiv og konstrueret. Søgsmålene i hovedsagen har nemlig ingen genstand, idet det ikke er påvist, at sagsøgerne i hovedsagen har behov for forebyggende beskyttelse eller har lidt skade, men også idet den passivitet, som det påstås, at Deutscher Bundestag har udvist, ikke i sig selv på nogen måde kan kvalificeres. Den forelæggende ret burde derudover ikke have antaget hovedsagen til realitetsbehandling, eftersom den omhandler EU-akter, som ikke er retlige. Hovedsagen rejser endvidere ikke reelt et spørgsmål om åbenlys kompetenceoverskridelse, der vedrører den tyske forfatningsmæssige identitet.
- 20 Det er endvidere den italienske regerings opfattelse, at spørgsmålene er abstrakte og hypotetiske, eftersom de er baseret på en række hypoteser bl.a. hvad angår forbindelserne mellem opkøb af statsobligationer og overholdelsen af økonomiske bistandsprogrammer, den manglende kvantitative begrænsning af omfanget af disse opkøb eller den manglende hensyntagen til ECB's tabsrisiko.

- 21 Den græske regering har ligeledes gjort gældende, at de forelagte spørgsmål er hypotetiske, og har herved henvist til den omstændighed, at ECB ikke har vedtaget så meget som en enkelt foranstaltning, der direkte påvirker de rettigheder, som EU-retten tillægger sagsøgerne i hovedsagen. Den finske regering har anført, at det andet spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling, eftersom det vedrører en hypotetisk aktivitet, der kan foretages af ECB og euroområdet nationale centralbanker.
- 22 Uden udtrykkeligt at rejse en formalitetsindsigelse har den spanske regering endvidere gjort gældende, at den nationale sag, der ligger til grund for anmodningen om præjudiciel afgørelse, er i strid med det system til kontrol af gyldigheden af EU-retsakter, der er indført ved artikel 263 TEUF og 267 TEUF, eftersom den omhandler et direkte søgsmål til prøvelse af gyldigheden af en EU-akt uden at overholde de betingelser for antagelse til realitetsbehandling, der med hensyn til annullationssøgsmål er fastsat i artikel 263 TEUF.
- 23 Endelig er Irland, den græske, den spanske, den franske, den italienske, den nederlandske og den portugisiske regering samt Parlamentet, Kommissionen og ECB af den opfattelse, at det første spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling, eftersom et spørgsmål om vurdering af gyldighed ikke med rette kan vedrøre en forberedende akt eller en akt uden retsvirkninger såsom afgørelserne vedrørende OMT.
- 24 Hvad for det første angår påstandene om, at tvisten i hovedsagen er fiktiv og konstrueret og de præjudicielle spørgsmål hypotetiske, bemærkes, at således som det fremgår af denne doms præmis 15, tilkommer det udelukkende den nationale ret, for hvem en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retlige afgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de stillede spørgsmål vedrører fortolkningen af EU-retten eller gyldigheden af en EU-retlig regel, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse (jf. i denne retning dom Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).
- 25 Heraf følger, at der foreligger en formodning for, at spørgsmål om EU-retten er relevante. Domstolen kan alene afvise at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål forelagt af en national ret, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten eller vurdering af gyldigheden af en EU-retlig regel savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en sagligt korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål (jf. i denne retning dom Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).
- 26 I det foreliggende tilfælde hviler de argumenter, som den italienske regering har fremført med henblik på at fastslå, at tvisten i hovedsagen er fiktiv og konstrueret og de præjudicielle spørgsmål hypotetiske, på en kritik af, at søgsmålene i hovedsagen er blevet antaget til realitetsbehandling, samt af den vurdering af de faktiske omstændigheder, som den forelæggende ret har foretaget med henblik på anvendelsen af de kriterier, der er fastsat i henhold til national ret. Det tilkommer imidlertid hverken Domstolen at rejse tvivl om denne vurdering, som inden for rammerne af nærværende procedure henhører under den nationale rets kompetence (jf. i denne retning dom Lucchini, C-119/05, EU:C:2007:434, præmis 43), eller at efterprøve, om forelæggelsesafgørelsen er truffet i overensstemmelse med de nationale bestemmelser vedrørende retternes sammensætning og virkemåde (dom Schnorbus, C-79/99, EU:C:2000:676, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis). Disse argumenter er følgelig ikke tilstrækkelige til at tilbagevise den formodning om relevans, der er nævnt i den foregående præmis.
- 27 Hvad angår den omstændighed, der er blevet fremført af den græske og den finske regering, hvorefter det program til opkøb af statsobligationer, der præsenteres i pressemeddelelsen, ikke er blevet iværksat, og at det kun vil kunne iværksættes ved vedtagelsen af nye retsakter, bemærkes, at denne



omstændighed – således som den forelæggende ret har anført – ikke fratager de i hovedsagen omhandlede søgsmål deres genstand, eftersom det i henhold til tysk ret på visse betingelser er muligt at træffe bestemmelse om forebyggende retsbeskyttelse i en sådan situation.

- 28 Selv om det ganske vist er korrekt, at søgsmålene i hovedsagen, som har til formål at forhindre et truende retstap, nødvendigvis er støttet på antagelser om fremtiden, der af natur er usikre, er de ifølge den forelæggende ret ikke desto mindre tilladt i henhold til tysk ret. For så vidt som fortolkningen af national lovgivning inden for rammerne af den procedure, som er fastsat i artikel 267 TEUF, udelukkende henhører under denne ret (dom Križan m.fl., C-416/10, EU:C:2013:8, præmis 58), kan den omstændighed, at afgørelserne vedrørende OMT endnu ikke er blevet gennemført, og at de kun vil kunne gennemføres ved vedtagelsen af nye retsakter, således ikke medføre en afvisning af, at anmodningen om præjudiciel afgørelse afspejler et objektivt behov i forbindelse med løsningen af de tvister, der er indbragt for nævnte ret (jf. analogt dom Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, præmis 65).
- 29 Hvad for det andet angår den påståede uforenelighed af den nationale procedure i hovedsagen med det system, der er indført ved artikel 263 TEUF og 267 TEUF, bemærkes, at Domstolen flere gange har fastslået, at anmodninger om præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af afledte retsakter, som blev forelagt i forbindelse med søgsmål til prøvelse af lovligheden («judicial review»), der er fastsat i Det Forenede Kongeriges lovgivning, kunne antages til realitetsbehandling. Domstolen har under henvisning til den omstændighed, at de pågældende i medfør af national ret kunne anlægge et søgsmål til prøvelse af lovligheden af Det Forenede Kongeriges regerings hensigt om eller forpligtelse til at gennemføre en EU-retsakt, fastslået, at borgernes mulighed for ved de nationale retter at gøre gældende, at en generel EU-retsakt er ugyldig, ikke er underlagt et krav om, at der allerede er blevet vedtaget foranstaltninger til gennemførelse af nævnte retsakt i henhold til national ret. Det er i denne forbindelse tilstrækkeligt, at den nationale ret behandler en reel tvist, i hvilken spørgsmålet om gyldigheden af en sådan retsakt rejses under sagen (jf. i denne retning domme British American Tobacco (Investments) og Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, præmis 36 og 40, og Intertanko m.fl., C-308/06, EU:C:2008:312, præmis 33 og 34). Det fremgår således af forelæggelsesafgørelsen, at dette er tilfældet i det foreliggende tilfælde.
- 30 Hvad for det tredje angår de argumenter, der er opregnet i denne doms præmis 23, som særligt vedrører det første spørgsmål, bemærkes, at den forelæggende ret i denne sag har henvendt sig til Domstolen med henblik på, at denne fastslår, om artikel 119 TEUF, artikel 123, stk. 1, TEUF og artikel 127, stk. 1 og 2, TEUF samt artikel 17-24 i protokollen om ESCB og ECB skal fortolkes således, at de gør det muligt for ESCB at vedtage et program til opkøb af statsobligationer på de sekundære markeder som det program, ESCB præsenterer i pressemeddelelsen.
- 31 Henset til det ovenstående skal det fastslås, at anmodningen om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling.

#### *Om realiteten*

- 32 Med spørgsmålene, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 119 TEUF, artikel 123, stk. 1, TEUF og artikel 127, stk. 1 og 2, TEUF samt artikel 17-24 i protokollen om ESCB og ECB skal fortolkes således, at de tillader ESCB at vedtage et program til opkøb af statsobligationer på de sekundære markeder som det program, der præsenteres i pressemeddelelsen.

Om artikel 119 TEUF og artikel 127, stk. 1 og 2, TEUF samt artikel 17-24 i protokollen om ESCB og ECB

- 33 Den forelæggende ret ønsker oplyst, om et program til opkøb af statsobligationer på de sekundære markeder som det program, der præsenteres i pressemeddelelsen, er omfattet af ESCB's beføjelser, således som disse er defineret i den primære ret.
- Om ESCB's beføjelser
- 34 Indledningsvis bemærkes, at i medfør af artikel 119, stk. 2, TEUF skal medlemsstaternes og Unionens virke indebære en fælles valuta, euroen, og fastlæggelse og gennemførelse af en fælles penge- og valutakurspolitik (dom Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, præmis 48).
- 35 Hvad mere specifikt angår den monetære politik fremgår det af artikel 3, stk. 1, litra c), TEUF, at Unionen på dette område har enekompetence for de medlemsstater, der har euroen som valuta (jf. i denne retning dom Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, præmis 50).
- 36 I medfør af artikel 282, stk. 1, TEUF fører ECB og de nationale centralbanker i de medlemsstater, der har euroen som valuta – som tilsammen udgør Eurosystemet – Unionens monetære politik (dom Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, præmis 49). Ifølge artikel 282, stk. 4, TEUF vedtager ECB de foranstaltninger, der er nødvendige for udøvelsen af dens funktioner, i henhold til artikel 127 TEUF – 133 TEUF og artikel 138 TEUF og på de betingelser, der er fastsat i statutterne for ESCB og ECB.
- 37 I denne forbindelse tilkommer det i henhold til artikel 127, stk. 2, TEUF ESCB at formulere og gennemføre Unionens monetære politik.
- 38 Det fremgår nærmere bestemt af artikel 129, stk. 1, TEUF, sammenholdt med artikel 12, stk. 1, i protokollen om ESCB og ECB, at Styrelsesrådet udformer Unionens monetære politik, og at ECB's direktion gennemfører den i overensstemmelse med de retningslinjer og afgørelser, der er vedtaget af Styrelsesrådet.
- 39 Det følger desuden af denne protokols artikel 12, stk. 1, tredje afsnit, at i det omfang, det skønnes muligt og hensigtsmæssigt, anvender ECB de nationale centralbanker til at udføre transaktioner, der henhører under ESCB's opgaver, idet disse banker i medfør af nævnte protokols artikel 14, stk. 3, er forpligtet til at udføre deres funktioner i overensstemmelse med ECB's retningslinjer og instrukser.
- 40 Det fremgår endvidere af artikel 130 TEUF, at ESCB udfører opgaven med at formulere og gennemføre Unionens monetære politik uafhængigt. Det fremgår af denne artikels ordlyd, at den tilsigter at beskytte ESCB og dens besluttende organer fra indflydelse udefra, der kan påvirke gennemførelsen af de opgaver, som ESCB er pålagt ved EUF-traktaten og protokollen om ESCB og ECB. Nævnte bestemmelse har således hovedsagelig til formål at beskytte ESCB mod ethvert politisk pres, således at ESCB effektivt kan forfølge målene for dets opgaver ved en uafhængig udførelse af de specifikke beføjelser, som det i henhold til den primære ret råder over med henblik herpå (jf. i denne retning dom Kommissionen mod ECB, C-11/00, EU:C:2003:395, præmis 134).
- 41 I overensstemmelse med princippet om kompetencefordeling, der er fastsat i artikel 5, stk. 2, TEU, skal ESCB handle inden for rammerne af de beføjelser, der er tillagt det ved den primære ret, og ESCB kan derfor ikke gyldigt vedtage og iværksætte et program, der falder uden for det område, som i henhold til den primære ret henhører under den monetære politik. Med henblik på at sikre overholdelsen af dette princip er ESCB's akter underlagt Domstolens prøvelse på de betingelser, der er fastsat i traktaterne (jf. i denne retning dom Kommissionen mod ECB, C-11/00, EU:C:2003:395, præmis 135).

- 42 I denne henseende bemærkes, at EUF-traktaten ikke indeholder nogen nøjagtig definition af den monetære politik, men både definerer den monetære politiks mål og de midler, som ESCB råder over for at gennemføre denne (jf. i denne retning dom Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, præmis 53).
- 43 I medfør af artikel 127, stk. 1, TEUF og artikel 282, stk. 2, TEUF er hovedmålet for Unionens monetære politik således at fastholde prisstabilitet. Ifølge disse bestemmelser støtter ESCB – uden at denne målsætning derved berøres – endvidere Unionens generelle økonomiske politikker med henblik på at bidrage til gennemførelsen af dennes mål som fastsat i artikel 3 TEU (jf. i denne retning dom Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, præmis 54).
- 44 Protokollen om ESCB og ECB er således kendetegnet ved et klart mandat, der først og fremmest omhandler målet om at sikre prisstabilitet. Mandatets særlige karakter bestyrkes yderligere ved procedurerne for ændring af visse dele af statutterne for ESCB og ECB.
- 45 Hvad angår de midler, som ESCB i henhold til den primære ret er tillagt med henblik på at opnå disse mål, bemærkes, at kapitel IV i protokollen om ESCB og ECB, der nærmere angiver ESCB's monetære funktioner og transaktioner, opregner de instrumenter, som ESCB kan anvende i forbindelse med den monetære politik.
- Om afgrænsningen af den monetære politik
- 46 Det fremgår af Domstolens praksis, at der med henblik på at fastslå, om en foranstaltning henhører under den monetære politik, hovedsagelig skal tages hensyn til denne foranstaltnings formål. De midler, som foranstaltningen anvender for at opnå disse mål, er ligeledes relevante (jf. i denne retning dom Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, præmis 53 og 55).
- 47 Hvad for det første angår målene med et program som det i hovedsagen omhandlede fremgår det af pressemeddelelsen, at programmet tilsigter at sikre dels en hensigtsmæssig pengepolitisk transmission, dels den monetære politiks enhed.
- 48 For det første bidrager målet om at sikre den monetære politiks enhed således til at virkeliggøre målene med denne politik, for så vidt som denne i medfør af artikel 119, stk. 2, TEUF skal være »fælles«.
- 49 For det andet kan målet om at sikre en hensigtsmæssig pengepolitisk transmission sikre nævnte politiks enhed og samtidig bidrage til denne politiks hovedmål, som er at fastholde prisstabilitet.
- 50 ESCB's evne til at påvirke prisudviklingen ved sine afgørelser vedrørende den monetære politik afhænger nemlig i vidt omfang af transmissionen af de impulser, som ESCB udsender på pengemarkedet i forskellige økonomiske sektorer. En forringet funktion af den pengepolitiske transmissionsmekanisme kan følgelig medføre, at ESCB's afgørelser mister deres virkning i en del af euroområdet, og kan således bringe den monetære politiks enhed i fare. Eftersom en forringet funktion af transmissionsmekanismen endvidere ændrer effektiviteten af de foranstaltninger, som ESCB vedtager, berøres ESCB's evne til at sikre prisstabiliteten nødvendigvis heraf. Foranstaltninger, der har til formål at sikre denne transmissionsmekanisme, kan dermed knyttes til det hovedmål, der er defineret i artikel 127, stk. 1, TEUF.
- 51 Den omstændighed, at et program som det, der præsenteres i pressemeddelelsen, eventuelt også kan bidrage til stabiliteten i euroområdet, som henhører under den økonomiske politik (jf. i denne retning dom Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, præmis 56), kan ikke anfægte denne analyse.

- 52 En foranstaltning på området for den monetære politik kan således ikke sidestilles med en foranstaltning på området for den økonomiske politik, blot fordi den vil kunne have indirekte virkninger for euroens stabilitet (jf. analogt Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, præmis 56).
- 53 Hvad for det andet angår de midler, der påtænkes anvendt med henblik på at nå målene med et program som det, der præsenteres i pressemeddelelsen, er det ubestridt, at iværksættelsen af et sådant program indebærer monetære transaktioner på de sekundære statsobligationsmarkeder.
- 54 Det fremgår imidlertid klart af artikel 18, stk. 1, i protokollen om ESCB og ECB, der er indeholdt i protokollens kapitel IV, at for at opfylde ESCB's mål og udføre sine opgaver, således som disse følger af den primære ret, kan ECB og de nationale centralbanker i princippet deltage i de finansielle markeder ved at købe og sælge pengemarkedsinstrumenter i euro. Heraf følger, at de transaktioner, som Styrelsesrådet ifølge pressemeddelelsen påtænker, benytter et af de pengepolitiske instrumenter, som er fastsat i den primære ret.
- 55 Hvad angår den selektive karakter af det program, der præsenteres i pressemeddelelsen, bemærkes, at programmet har til formål at afhjælpe de forstyrrelser af den pengepolitiske transmissionsmekanisme, der er opstået som følge af den specifikke situation for statsobligationer udstedt af visse medlemsstater. Under disse omstændigheder kan den blotte omstændighed, at nævnte program specifikt er begrænset til disse statsobligationer, ikke i sig selv medføre, at de instrumenter, som ESCB anvender, ikke henhører under den monetære politik. Der er desuden ingen bestemmelser i EUF-traktaten, der pålægger ESCB at deltage i de finansielle markeder ved generelle foranstaltninger, der skal finde anvendelse på alle staterne i euroområdet.
- 56 På baggrund af disse forhold fremgår det, henset til målene med et program som det, der præsenteres i pressemeddelelsen, og til de midler, der er fastsat for at nå disse mål, at et sådant program henhører under området for den monetære politik.
- 57 Den omstændighed, at iværksættelsen af et sådant program er underlagt et krav om fuldstændig overholdelse af makroøkonomiske tilpasningsprogrammer under EFSF eller ESM, kan ikke ændre denne konklusion.
- 58 Det kan ganske vist ikke udelukkes, at et program til opkøb af statsobligationer, der udviser et sådant kendetegn, indirekte kan styrke incitamentet til at overholde disse tilpasningsprogrammer og således i et vist omfang fremmer de mål på området for den økonomiske politik, som disse programmer forfølger.
- 59 Sådanne indirekte virkninger kan imidlertid ikke medføre, at et sådant program skal sidestilles med en foranstaltning på området for den økonomiske politik, for så vidt som det fremgår af artikel 119, stk. 2, artikel 127, stk. 1, TEUF og artikel 282, stk. 2, TEUF, at ESCB, uden at målsætningen om prisstabilitet berøres heraf, støtter de generelle økonomiske politikker i Unionen.
- 60 Det bemærkes, at ved i fuld uafhængighed at stille en fuldstændig overholdelse af makroøkonomiske tilpasningsprogrammer under EFSF eller ESM som betingelse for at iværksætte det program, der præsenteres i pressemeddelelsen, sikrer ESCB sig, at dets monetære politik ikke tilbyder finansieringsmuligheder for de medlemsstater, hvis statsobligationer opkøbes af ESCB, der gør det muligt for disse medlemsstater at fravige de tilpasningsprogrammer, som de har indgået. ESCB undgår således, at de pengepolitiske foranstaltninger, som det har vedtaget, strider mod effektiviteten af den økonomiske politik, der føres af medlemsstaterne.
- 61 For så vidt som ESCB i medfør af artikel 127, stk. 1, TEUF, sammenholdt med artikel 119, stk. 3, TEUF, endvidere er forpligtet til at overholde princippet om, at de offentlige finanser skal være sunde, kan de betingelser, der er indeholdt i et program som det, der præsenteres i pressemeddelelsen, som

gør det muligt at undgå, at dette program medvirker til at tilskynde medlemsstaterne til at forværre deres budgetsituation, ikke anses for at indebære, at programmet falder uden for den ramme, som den primære ret har fastlagt for den monetære politik.

- 62 Det bemærkes yderligere, at den pågældende medlemsstats fuldstændige overholdelse af de forpligtelser, der følger af et tilpasningsprogram, som medlemsstaten har indgået, under alle omstændigheder ikke er tilstrækkelig til, at ESCB intervenerer inden for rammerne af et program som det, der præsenteres i pressemeddelelsen, idet denne intervention fortsat navnlig er underlagt et strengt krav om, at der foreligger forstyrrelser af den pengepolitiske transmissionsmekanisme eller af den monetære politiks enhed.
- 63 Den omstændighed, at opkøb af statsobligationer på de sekundære markeder på betingelse af overholdelse af et makroøkonomisk tilpasningsprogram har kunnet anses for at henhøre under den økonomiske politik, når opkøbene foretages af ESM (jf. i denne retning dom Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, præmis 60), indebærer på denne baggrund ikke, at det samme skal være tilfældet, når dette instrument anvendes af ESCB inden for rammerne af et program som det, der præsenteres i pressemeddelelsen.
- 64 Forskellen mellem de mål, der forfølges af ESM og ESCB, er således i denne forbindelse afgørende. Mens det fremgår af denne doms præmis 48-52, at et program som det i hovedsagen omhandlede kun kan iværksættes i det omfang, der er nødvendigt for at fastholde prisstabiliteten, tilsigter ESM's intervention for sit vedkommende at sikre stabiliteten i euroområdet, og sidstnævnte formål henhører ikke under den monetære politik (jf. i denne retning dom Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, præmis 56).
- 65 Denne analyse medfører ligeledes, at det må afvises, at et program som det, der præsenteres i pressemeddelelsen, eventuelt kan tjene til at omgå de betingelser, der begrænser ESM's handlinger på de sekundære markeder, for så vidt som ESCB's intervention ikke har til formål at erstatte ESM's program med henblik på at opnå dets mål, men derimod skal iværksættes i henhold til den monetære politiks egne mål på uafhængig vis.

– Om proportionaliteten

- 66 Det følger af artikel 119, stk. 2, TEUF og artikel 127, stk. 1, TEUF, sammenholdt med artikel 5, stk. 4, TEU, at et program til opkøb af obligationer, der henhører under den monetære politik, ikke gyldigt kan vedtages og iværksættes, medmindre de foranstaltninger, der omfattes heraf, står i et rimeligt forhold til denne politiks mål.
- 67 I denne henseende bemærkes, at proportionalitetsprincippet ifølge Domstolens faste praksis kræver, at EU-institutionernes retsakter skal være egnede til at nå de legitime mål, der forfølges med den omhandlede lovgivning, og ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå disse mål (jf. i denne retning dom Association Kokopelli, C-59/11, EU:C:2012:447, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).
- 68 Hvad angår domstolskontrollen med overholdelsen af disse betingelser skal ESCB i denne forbindelse indrømmes et vidt skøn, eftersom ESCB ved udarbejdelsen og iværksættelsen af et program til markedsoperationer som det, der præsenteres i pressemeddelelsen, skal træffe valg af teknisk karakter, opstille prognoser og foretage komplekse vurderinger (jf. analogt domme Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, præmis 28, og Billerud Karlsborg og Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, præmis 35).

- 69 I tilfælde, hvor en EU-institution råder over et vidt skøn, er kontrollen med, at visse garantier overholdes, af afgørende betydning. Disse garantier omfatter kravet om, at ESCB omhyggeligt og upartisk skal undersøge alle relevante forhold i den omhandlede situation samt begrunde sine afgørelser tilstrækkeligt.
- 70 I denne forbindelse bemærkes, at det fremgår af Domstolens faste praksis, at selv om det af den begrundelse, der kræves efter artikel 296, stk. 2, TEUF, klart og utvetydigt skal fremgå, hvilke betragtninger ophavsmanden til den omhandlede retsakt har lagt til grund, således at de berørte kan gøre sig bekendt med hensynene bag den trufne foranstaltning, og Domstolen kan udøve sin kontrol, kræves det imidlertid ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige forhold. Spørgsmålet om, hvorvidt begrundelsespligten er overholdt, skal desuden ikke blot vurderes i forhold til retsaktens ordlyd, men ligeledes i forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, samt alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (jf. i denne retning dom Kommissionen mod Rådet, C-63/12, EU:C:2013:752, præmis 98 og 99 samt den deri nævnte retspraksis).
- 71 Selv om en undersøgelse af begrundelsespligten ikke i det foreliggende tilfælde lader sig foretage på grundlag af en formelt vedtaget afgørelse, bemærkes ikke desto mindre, at såvel pressemeddelelsen som de udkast til retsakter, der blev behandlet under det møde i Styrelsesrådet, hvor pressemeddelelsen blev godkendt, gør det muligt at gøre sig bekendt med de væsentlige elementer i et program som det, der præsenteres i nævnte pressemeddelelse, og er egnede til, at Domstolen kan foretage en prøvelse.
- 72 Hvad for det første angår spørgsmålet, om et program som det, der præsenteres i pressemeddelelsen, er egnet til at nå de mål, der forfølges af ESCB, fremgår det af pressemeddelelsen og af de forklaringer, som ECB har givet, at dette program er baseret på en analyse af den økonomiske situation i euroområdet, der viste, at rentesatsen for statsobligationer fra visse lande i euroområdet på tidspunktet for præsentationen af nævnte program oplevede en betydelig volatilitet og ekstreme udsving. Ifølge ECB udsprang disse udsving ikke kun af de makroøkonomiske forskelle mellem disse stater, men var delvis opstået på baggrund af de stærkt forhøjede risikopræmier på obligationer udstedt af visse medlemsstater, der blev krævet for at dække risikoen for euroområdets opløsning.
- 73 Denne særlige situation ansås for i høj grad at svække ESCB's pengepolitiske transmissionsmekanisme, idet den medførte en fragmentering af bankernes refinansieringsvilkår og kreditomkostningerne, hvilket stærkt begrænsede virkningerne af ESCB's impulser på økonomien i en væsentlig del af euroområdet.
- 74 Henset til de forhold, som er blevet fremlagt for Domstolen under denne sag, fremgår det ikke, at denne analyse af den økonomiske situation i euroområdet på det tidspunkt, hvor det i hovedsagen omhandlede program blev præsenteret, er behæftet med et åbenbart urigtigt skøn.
- 75 I denne henseende er den af den forelæggende ret anførte omstændighed, at nævnte begrundede analyse er genstand for anfægtelser, ikke i sig selv tilstrækkelig til at rejse tvivl om denne konklusion, eftersom der, henset til den kontroversielle karakter, der normalt omgærder spørgsmål i forbindelse med den monetære politik og ESCB's vide skøn, ikke kan kræves andet af ESCB, end at det anvender sin økonomiske ekspertise og de nødvendige tekniske midler, som det råder over, med henblik på at foretage samme analyse med al omhu og nøjagtighed.
- 76 I den situation, der er beskrevet i denne doms præmis 72 og 73, kan opkøb på de sekundære markeder af statsobligationer fra de medlemsstater, der er berørt af de rentesatser, som ECB anser for ekstreme, imidlertid medvirke til et fald i disse satser, idet den ubegrundede frygt for euroområdets opløsning fjernes, og kan dermed bidrage til en nedgang i de stærkt forhøjede præmier eller endog til, at de forsvinder.
- 77 I denne forbindelse var det med rette, at ESCB anså en sådan udvikling af rentesatsen for at kunne fremme ESCB's pengepolitiske transmissionsmekanisme og bevare den monetære politiks enhed.

- 78 Det er således ubestridt, at rentesatsen for en given stats statsobligationer spiller en afgørende rolle for fastsættelsen af den rentesats, der finder anvendelse på forskellige økonomiske aktører i denne stat, for værdien af porteføljerne hos de finansielle institutioner, der ejer sådanne obligationer, og for disse institutioners evne til at tilvejebringe likviditet. At fjerne eller sænke de stærkt forhøjede risikopræmier, der kræves på en medlemsstats statsobligationer, kan derfor medvirke til at undgå, at deres volatilitet og niveau er til hinder for transmissionen af virkningerne af ESCB's pengepolitiske afgørelser til denne stats økonomi og til at undgå, at den monetære politiks enhed bringes i fare.
- 79 ECB's påstand om, at den blotte præsentation af det i hovedsagen omhandlede program var tilstrækkeligt til at opnå den ønskede virkning, dvs. en reetablering af den pengepolitiske transmissionsmekanisme og den monetære politiks enhed, er derudover ikke blevet bestridt under den foreliggende sag.
- 80 Det følger af det ovenstående, at under sådanne økonomiske omstændigheder som dem, ECB på tidspunktet for pressemeddelelsen redegjorde for, kunne ESCB med rette anse et program som det, der præsenteres i pressemeddelelsen, for egnet til at bidrage til de mål, som ESCB forfølger, og dermed til fastholdelse af pristabiliteten.
- 81 På denne baggrund skal det for det andet efterprøves, om et sådant program åbenbart går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå disse mål.
- 82 I denne henseende bemærkes, at det klart fremgår af pressemeddelelsens ordlyd, at det i hovedsagen omhandlede program kun tillader opkøb af statsobligationer på de sekundære markeder, såfremt det er nødvendigt for at nå målene med dette program, og at opkøbene ophører, når disse mål er nået.
- 83 Det bemærkes endvidere, at pressemeddelelsens præsentation af det i hovedsagen omhandlede program i givet fald følges af en anden etape, dvs. iværksættelsen af programmet, som vil være underlagt en grundig vurdering i henhold til den monetære politiks krav.
- 84 Det bemærkes desuden, at mere end to år efter præsentationen af det i hovedsagen omhandlede program er det ikke blevet sat i værk, idet Styrelsesrådet har fundet, at det, henset til den økonomiske situation i euroområdet, ikke har været begrundet at anvende det.
- 85 Ud over, at iværksættelsen af et program som det, der præsenteres i pressemeddelelsen, er underlagt et strengt krav om at efterleve de mål, der forfølges med programmet, bemærkes, at programmets potentielle omfang på flere måder er begrænset.
- 86 Det fremgår således, at det udelukkende er statsobligationer fra medlemsstater, som er genstand for et makroøkonomisk tilpasningsprogram og på ny har fået adgang til obligationsmarkedet, der kan opkøbes af ESCB inden for rammerne af et sådant program. Et program som det i hovedsagen omhandlede er desuden fokuseret på statsobligationer, hvis løbetid er under tre år, idet ESCB forbeholder sig muligheden for på ethvert tidspunkt at sælge de opkøbte obligationer igen.
- 87 Det følger af disse forhold dels, at et program som det, der præsenteres i pressemeddelelsen, i sidste ende kun vedrører en begrænset del af de statsobligationer, der udstedes af staterne i euroområdet, således at de forpligtelser, som ECB kan påtage sig i forbindelse med iværksættelsen af et sådant program, faktisk er indskrænkede og begrænsede. Dels kan et sådant program ikke finde anvendelse, medmindre situationen for visse af disse stater allerede har nødvendiggjort en indgriben fra ESM, som fortsat pågår.
- 88 På denne baggrund fremgår det, at et program, hvis omfang er begrænset på denne måde, gyldigt kan vedtages af ESCB, uden at der fastsættes en kvantitativ begrænsning forud for iværksættelsen heraf, idet en sådan begrænsning i øvrigt vil kunne svække programmets effektivitet.

- 89 For så vidt som den forelæggende ret har rejst tvivl om selektiviteten i et sådant program, bemærkes desuden, at programmet har til formål at afhjælpe de forstyrrelser af ESCB's monetære politik, der er opstået som følge af den specifikke situation for visse medlemsstaters obligationer. Under disse omstændigheder kunne ESCB lovligt finde, at et selektivt program til opkøb af obligationer kan vise sig nødvendigt med henblik på at løse problemet med disse forstyrrelser ved at fokusere ESCB's handlinger på de dele af euroområdet, der særligt er berørt heraf, og dermed undgå grundløst at udvide omfanget af dette program ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dets mål eller at mindske dets effektivitet.
- 90 Det skal derudover fastslås, at et program som det, der præsenteres i pressemeddelelsen, identificerer de medlemsstater, hvis obligationer kan opkøbes, på grundlag af kriterier vedrørende de forfulgte mål, og ikke på grundlag af en arbitrær udvælgelse.
- 91 For det tredje bemærkes, at ESCB har afvejet de forskellige foreliggende hensyn, således at det faktisk kan undgås, at det pågældende program ved iværksættelsen heraf kan skabe ulemper, som åbenbart ikke står i et rimeligt forhold til de mål, der forfølges hermed.
- 92 Det følger af det ovenstående, at et program som det, der præsenteres i pressemeddelelsen, ikke tilsidesætter proportionalitetsprincippet.

#### Om artikel 123, stk. 1, TEUF

- 93 Den forelæggende ret har rejst tvivl om, hvorvidt et program til opkøb af statsobligationer på de sekundære markeder som det, der præsenteres i pressemeddelelsen, er foreneligt med artikel 123, stk. 1, TEUF.
- 94 Det fremgår af ordlyden af artikel 123, stk. 1, TEUF, at denne bestemmelse forbyder ECB og medlemsstaternes centralbanker at give Unionens og medlemsstaternes offentlige myndigheder og organer mulighed for at foretage overtræk eller at yde dem andre former for kreditfaciliteter samt at købe gældsinstrumenter direkte fra disse (dom Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, præmis 123).
- 95 Heraf følger, at nævnte bestemmelse forbyder enhver finansiel støtte fra ESCB til en medlemsstat (jf. i denne retning dom Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, præmis 132) uden imidlertid generelt at udelukke, at ESCB har mulighed for fra en sådan stats kreditorer at opkøbe værdipapirer, som denne stat tidligere har udstedt.
- 96 Artikel 18, stk. 1, i protokollen om ESCB og ECB tillader således, at ESCB for at opfylde sine mål og udføre sine opgaver kan deltage i de finansielle markeder ved bl.a. at købe og sælge pengemarkedsinstrumenter, hvorunder statsobligationer er omfattet, uden at denne tilladelse er undergivet særlige betingelser, medmindre selve karakteren af markedsoperationer tilsidesættes.
- 97 ESCB kan imidlertid ikke gyldigt opkøbe statsobligationer på de sekundære markeder på betingelser, der i praksis vil give ESCB's intervention en tilsvarende virkning som direkte opkøb af statsobligationer fra medlemsstaternes offentlige myndigheder og organer, idet effektiviteten af forbuddet i artikel 123, stk. 1, TEUF herved ville blive bragt i fare.
- 98 Med henblik på at afgøre, hvilke former for opkøb af statsobligationer der er forenelige med denne bestemmelse, skal der endvidere lægges vægt på det mål, der forfølges hermed (jf. analogt dom Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, præmis 133).
- 99 Det bemærkes, at forbuddet i artikel 123 TEUF har sin oprindelse i EF-traktatens artikel 104 (senere artikel 101 EF), som blev indsat i EF-traktaten ved Maastrichttraktaten.



- 100 Det fremgår af forarbejderne til denne sidstnævnte traktat, at artikel 123 TEUF har til formål at tilskynde medlemsstaterne til at følge en sund budgetpolitik ved at undgå, at monetær finansiering af offentlige underskud eller gunstigere vilkår for offentlige myndigheders lånoptagelse på de finansielle markeder fører til alt for store budgetunderskud eller alt for stor gæld hos medlemsstaterne (jf. udkast til traktat om ændring af traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab med henblik på indførelse af en økonomisk og monetær union, *Bulletin for De Europæiske Fællesskaber*, supplement 2/91, s. 22 og 52).
- 101 Som det fremgår af syvende betragtning til Rådets forordning nr. 3603/93 af 13. december 1993 om fastlæggelse af definitioner med henblik på gennemførelse af forbuddene i [artikel 123 TEUF] og artikel [125, stk. 1, TEUF] (EFT L 332, s. 1), kan køb på det sekundære marked under disse omstændigheder ikke gyldigt bruges til at omgå målsætningen i artikel 123 TEUF.
- 102 Som generaladvokaten har anført i punkt 227 i forslaget til afgørelse, følger det heraf, at når ECB foretager opkøb af statsobligationer på de sekundære markeder, skal ECB's intervention ledsages af tilstrækkelige garantier for, at den er forenelig med forbuddet mod monetær finansiering, der følger af artikel 123, stk. 1, TEUF.
- 103 Hvad angår et program som det, der præsenteres i pressemeddelelsen, bemærkes for det første, at det ikke inden for rammerne af et sådant program er tilladt ESCB at købe statsobligationer direkte fra medlemsstaternes offentlige myndigheder og organer, idet ESCB kun må købe indirekte på de sekundære markeder. Den intervention, som et program som det i hovedsagen omhandlede fastsætter for ESCB, kan således ikke sidestilles med en foranstaltning om finansiell støtte til en medlemsstat.
- 104 På det grundlag bemærkes for det andet, at ESCB's intervention i praksis kan have en virkning, der svarer til direkte opkøb af statsobligationer fra medlemsstaternes offentlige myndigheder og organer, såfremt de operatører, der køber statsobligationer på det primære marked, med sikkerhed ved, at ESCB vil opkøbe disse obligationer inden for en frist og på betingelser, som de facto gør det muligt for disse operatører at handle som ESCB's mellemmand for direkte opkøb af nævnte obligationer fra den omhandlede medlemsstats offentlige myndigheder og organer.
- 105 Det fremgår imidlertid af de forklaringer, som ECB har fremført under den foreliggende sag, at iværksættelsen af et program som det, der præsenteres i pressemeddelelsen, skal være underlagt betingelser, der har til formål at undgå, at ESCB's intervention på de sekundære markeder har en tilsvarende virkning som direkte opkøb af statsobligationer på de primære markeder.
- 106 I denne henseende fremgår det af de udkast til afgørelser og de retningslinjer, som ECB har fremlagt under den foreliggende sag, at Styrelsesrådet skal have kompetence til at bestemme omfanget, indledningen, fortsættelsen og ophøret af den intervention på de sekundære markeder, der er fastsat i et sådant program. ECB har endvidere for Domstolen nærmere anført, at ESCB påregner dels at overholde en mindstefrist mellem udstedelsen af et værdipapir på det primære marked og opkøbet heraf på det sekundære marked, dels at undlade på forhånd at oplyse om sin afgørelse om at foretage sådanne opkøb eller omfanget af det påtænkte køb.
- 107 For så vidt som disse garantier gør det muligt at undgå, at udstedelsesvilkårene for statsobligationer ændres af visheden om, at disse obligationer vil blive opkøbt af ESCB efter deres udstedelse, gør det muligt at udelukke, at iværksættelsen af et program som det, der præsenteres i pressemeddelelsen, i praksis har tilsvarende virkning som et program til direkte opkøb af statsobligationer fra medlemsstaternes offentlige myndigheder og organer.
- 108 På trods af disse garantier vil ESCB's intervention ganske vist være af en sådan art, at den – således som den forelæggende ret har anført – vil have en vis indflydelse på funktionen af de primære og sekundære markeder for statsobligationer. Denne omstændighed er imidlertid ikke afgørende, eftersom denne indflydelse – således som generaladvokaten har anført i punkt 259 i forslaget til

afgørelse – udgør en virkning, der ikke kan adskilles fra de køb på de sekundære markeder, som er tilladt i henhold til EUF-traktaten, og i øvrigt er en virkning, der er uundværlig i forhold til den effektive anvendelse af disse opkøb inden for rammerne af den monetære politik.

- 109 For det tredje vil et program som det, der præsenteres i pressemeddelelsen, omgå målet i artikel 123, stk. 1, TEUF, der er nævnt i denne doms præmis 100, såfremt dette program var af en sådan art, at de omhandlede medlemsstater fratages tilskyndelsen til at føre en sund budgetpolitik. Eftersom det fremgår af artikel 119, stk. 2, TEUF, artikel 127, stk. 1, TEUF og artikel 282, stk. 2, TEUF, at ESCB, uden at målsætningen om prisstabilitet berøres heraf, støtter de generelle økonomiske politikker i Unionen, kan ESCB's handlinger på grundlag af artikel 123 TEUF nemlig ikke være af en sådan art, at de modvirker effektiviteten af disse politikker, ved at de omhandlede medlemsstater fratages tilskyndelsen til at føre en sund budgetpolitik.
- 110 Udførelsen af den monetære politik indebærer desuden, at der konstant skal reageres på rentesatsen og bankernes refinansieringsvilkår, hvilket nødvendigvis har konsekvenser for vilkårene for finansieringen af medlemsstaternes offentlige budgetunderskud.
- 111 Under alle omstændigheder skal det fastslås, at det, henset til kendetegnene ved et program som det, der præsenteres i pressemeddelelsen, er udelukket, at et sådant program kan anses for at kunne fratage medlemsstaterne tilskyndelsen til at føre en sund budgetpolitik.
- 112 I denne henseende bemærkes for det første, at nævnte program kun fastsætter opkøb af statsobligationer i det omfang, der er nødvendigt for at bevare den pengepolitiske transmissionsmekanisme og den monetære politiks enhed, og at disse opkøb vil ophøre, så snart målene er nået.
- 113 Denne begrænsning for ESCB's intervention indebærer dels, at medlemsstaterne ikke kan fastlægge deres budgetpolitik ved at støtte sig på en vished om ESCB's fremtidige opkøb af deres statsobligationer på de sekundære markeder, dels, at samme program ikke kan iværksættes på en måde, som medfører en harmonisering af de rentesatser, der anvendes på euroområdet medlemsstaters statsobligationer, uafhængigt af de forskelle, der gør sig gældende for deres makroøkonomiske eller budgetmæssige situation.
- 114 Vedtagelsen og iværksættelsen af et sådant program gør det således ikke muligt for medlemsstaterne at vedtage en budgetpolitik, der ikke tager hensyn til den omstændighed, at de i tilfælde af underskud er nødsaget til at søge finansiering på markederne, ligesom det ikke yder medlemsstaterne beskyttelse mod de konsekvenser, som udviklingen af deres makroøkonomiske eller budgetmæssige situation i denne forbindelse kan have.
- 115 For det andet bemærkes, at et program som det i hovedsagen omhandlede indeholder en række garantier, som tilsigter at begrænse programmets virkninger på tilskyndelsen til at føre en sund budgetpolitik.
- 116 Ved således at begrænse programmet til visse typer obligationer udstedt af alene de medlemsstater, der har indgået et strukturelt tilpasningsprogram og på ny har fået adgang til obligationsmarkedet, har ECB de facto begrænset mængden af de statsobligationer, der kan opkøbes inden for rammerne af nævnte program, og har dermed begrænset omfanget af samme programs virkning på finansieringsvilkårene for euroområdet stater.
- 117 Virkningerne af et program som det, der præsenteres i pressemeddelelsen, på tilskyndelsen til at føre en sund budgetpolitik er derudover også begrænset ved ESCB's mulighed for på ethvert tidspunkt at sælge de opkøbte obligationer igen. Det følger nemlig heraf, at konsekvenserne ved, at disse obligationer er væk fra markedet, potentielt er midlertidige. Denne mulighed gør det ligeledes muligt for ESCB at tilpasse sit program alt efter de omhandlede medlemsstaters holdning, navnlig med

henblik på at begrænse eller suspendere opkøbet af statsobligationer, såfremt en medlemsstat ændrer sin udstedelsesadfærd ved at udstede yderligere korte obligationer for at finansiere sit budget ved hjælp af obligationer, der kan omfattes af ESCB's intervention.

- 118 Den omstændighed, at ESCB også har mulighed for at holde de opkøbte obligationer til disses udløb, spiller i denne forbindelse ingen afgørende rolle, eftersom denne mulighed er underlagt et krav om, at en sådan handling er nødvendig for at nå de tilsigtede mål, og under alle omstændigheder ikke gør det muligt for de berørte operatører med sikkerhed at gå ud fra, at ESCB vil anvende denne mulighed. Det bemærkes desuden, at en sådan praksis på ingen måde er udelukket ved artikel 18, stk. 1, i protokollen om ESCB og ECB, og at den ikke indebærer et afkald på, at den udstedende medlemsstat skal betale sin gæld ved obligationens udløb.
- 119 Idet ESCB alene fastsætter opkøb af statsobligationer udstedt af de medlemsstater, der på ny har fået adgang til obligationsmarkedet, udelukker ESCB endvidere i praksis de medlemsstater, hvis finansielle situation er så forringet, at de ikke længere har adgang til markedsfinansiering, fra det program, som ESCB påtænker at iværksætte.
- 120 Endelig udelukker den omstændighed, at opkøbet af statsobligationer er underlagt et krav om fuldstændig overholdelse af de strukturelle tilpasningsprogrammer, som de omhandlede medlemsstater er undergivet, at et program som det, der præsenteres i pressemeddelelsen, kan tilskynde staterne til at undlade en konsolidering af de offentlige finanser på grundlag af de finansieringsmuligheder, som iværksættelsen af et sådant program kan skabe.
- 121 Det fremgår af det ovenstående, at et program som det, der præsenteres i pressemeddelelsen, ikke medfører, at de omhandlede medlemsstater fratages tilskyndelsen til at føre en sund budgetpolitik. Heraf følger, at artikel 123, stk. 1, TEUF ikke forbyder ESCB at vedtage et sådant program og iværksætte det på betingelser, som ikke giver ESCB's intervention tilsvarende virkning som et program til direkte opkøb af statsobligationer fra medlemsstaternes offentlige myndigheder og organer.
- 122 De kendetegn ved et sådant program, som specifikt er blevet nævnt af den forelæggende ret, og som ikke er blevet behandlet i analysen i ovenstående præmisser, kan ikke rejse tvivl om denne konklusion.
- 123 Den omstændighed – såfremt den kan antages for godtgjort – at dette program kan udsætte ECB for en væsentlig tabsrisiko, svækker på ingen måde de garantier, der er indeholdt i nævnte program med henblik på at undgå at fratage medlemsstaterne tilskyndelsen til at føre en sund budgetpolitik.
- 124 I denne henseende bemærkes, at disse garantier ligeledes kan mindske den tabsrisiko, som ECB udsætter sig for.
- 125 Det bemærkes endvidere, at en centralbank såsom ECB er forpligtet til at træffe afgørelser, som – ligesom det er tilfældet med markedsoperationer – uundgåeligt indebærer en tabsrisiko for banken, og at artikel 33 i protokollen om ESCB og ECB netop fastsætter den måde, hvorpå ECB's tab skal fordeles, uden herved specifikt at opstille rammer for de risici, som ECB må tage for at nå målene med den monetære politik.
- 126 Selv om den omstændighed, at der ikke er gjort krav på privilegeret status, eventuelt udsætter ECB for at måtte tåle nedslag, der bestemmes af den omhandlede medlemsstats andre kreditorer, bemærkes i øvrigt, at der er tale om en risiko, der ikke kan adskilles fra opkøb af obligationer på de sekundære markeder, hvilket er en operation, der tillades af traktaternes ophavsmænd uden at være underlagt et krav om, at ECB gives status som privilegeret kreditor.

- 127 Henset til samtlige de ovenstående betragtninger skal de forelagte præjudicielle spørgsmål herefter besvares med, at artikel 119 TEUF, artikel 123, stk. 1, TEUF og artikel 127, stk. 1 og 2, TEUF samt artikel 17-24 i protokollen om ESCB og ECB skal fortolkes således, at de tillader ESCB at vedtage et program til opkøb af statsobligationer på de sekundære markeder som det program, der præsenteres i pressemeddelelsen.

### **Sagens omkostninger**

- 128 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

**Artikel 119 TEUF, artikel 123, stk. 1, TEUF og artikel 127, stk. 1 og 2, TEUF samt artikel 17-24 i protokol (nr. 4) om statuten for Det Europæiske System af Centralbanker og Den Europæiske Centralbank skal fortolkes således, at de tillader Det Europæiske System af Centralbanker (ESCB) at vedtage et program til opkøb af statsobligationer på de sekundære markeder som det program, der præsenteres i den pressemeddelelse, som der henvises til i referatet fra det 340. møde i Styrelsesrådet for Den Europæiske Centralbank (ECB) den 5. og 6. september 2012.**

Underskrifter