



## Samling af Afgørelser

**Sag C-62/14**

**Peter Gauweiler m.fl.  
mod  
Deutscher Bundestag**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Bundesverfassungsgericht)

»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«

Sammendrag – Domstolens dom (Store Afdeling) af 16. juni 2015

1. *Præjudicielle spørgsmål — Domstolens kompetence — grænser — den nationale rets kompetence — spørgsmålet, om en præjudiciel forelæggelse er nødvendig, samt de forelagte spørgsmåls relevans — den nationale rets vurdering*  
(Art. 267 TEUF)
2. *Præjudicielle spørgsmål — Domstolens dom — retsvirkninger*  
(Art. 267 TEUF)
3. *Præjudicielle spørgsmål — Domstolens kompetence — grænser — spørgsmål, som er klart uden relevans, og hypotetiske spørgsmål forelagt i en sammenhæng, der udelukker et hensigtsmæssigt svar — kompetence til at besvare spørgsmål, som er forelagt inden for rammerne af et søgsmål med henblik på forebyggende retsbeskyttelse, der er tilladt efter national ret*  
(Art. 267 TEUF)
4. *Præjudicielle spørgsmål — Domstolens kompetence — grænser — anmodning om fortolkning af en generel EU-retsakt, med hensyn til hvilken der ikke er vedtaget gennemførelsesforanstaltninger i national ret — søgsmålet kan antages til realitetsbehandling for den nationale ret — omfattet*  
(Art. 267 TEUF)

5. *Økonomisk og monetær politik — monetær politik — anvendelsesområde — program til Det Europæiske System af Centralbankers opkøb af statsobligationer på de sekundære markeder — omfattet — program, der har gavnlige konsekvenser for virkeliggørelsen af mål på området for den økonomiske politik — ingen betydning for kvalificeringen af en foranstaltning på området for den monetære politik*

*(Art. 119, stk. 2, TEUF, art. 127, stk. 1, TEUF og art. 282, stk. 2, TEUF; protokol nr. 4 vedhæftet som bilag til EU- og EUF-traktaterne, art. 18, stk. 1)*

6. *Økonomisk og monetær politik — monetær politik — gennemførelse — Det Europæiske System af Centralbankers skønsbeføjelse — domstolskontrol — grænser — begrundelsespligt — rækkevidde*

*(Art. 5, stk. 4, TUE; art. 119, stk. 2, TEUF og art. 127, stk. 1, TEUF)*

7. *Institutionernes retsakter — begrundelse — forpligtelse — rækkevidde — vurdering af begrundelsespligten på baggrund af omstændighederne i det foreliggende tilfælde*

*(Art. 296, stk. 2, TEUF)*

8. *Økonomisk og monetær politik — monetær politik — gennemførelse — program til Det Europæiske System af Centralbankers opkøb af statsobligationer på de sekundære markeder — tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet — foreligger ikke*

*(Art. 5, stk. 4, TUE; art. 119, stk. 2, TEUF og art. 127, stk. 1, TEUF)*

9. *Økonomisk og monetær politik — monetær politik — forbud mod monetær finansiering — anvendelsesområde — program til Det Europæiske System af Centralbankers opkøb af statsobligationer på de sekundære markeder — ikke omfattet — betingelser*

*(Art. 123, stk. 1, TEUF; protokol nr. 4 vedhæftet som bilag til EU- og EUF-traktaterne, art. 18, stk. 1, og 33; Rådets forordning nr. 3603/93, syvende betragtning)*

10. *Økonomisk og monetær politik — monetær politik — forbud mod monetær finansiering — formål — medlemsstaternes tilskyndelse til at følge en sund budgetpolitik*

*(Art. 119, stk. 2, TEUF, art. 123 TEUF, art. 127, stk. 1, TEUF og art. 282, stk. 2, TEUF)*

11. *Den Europæiske Centralbank — Det Europæiske System af Centralbankers kompetencer — vedtagelse af et program til opkøb af statsobligationer på de sekundære markeder — omfattet*

*(Art. 119 TEUF, art. 123, stk. 1, TEUF og art. 127, stk. 1 og 2, TEUF; protokol nr. 4 vedhæftet som bilag til EU- og EUF-traktaterne, art. 17-24)*

1. Domstolen har ikke kompetence til at træffe afgørelser på det præjudicielle område, hvis den forelæggende ret ikke er bundet af Domstolens fortolkning. Domstolen har nemlig ikke kompetence til at afgive besvarelser, som kun er vejledende. Domstolen har således ikke kompetence til 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 henviser til EU-retten, men alene tager udgangspunkt i en EU-retlig retsakt og kun delvist gentager ordlyden heraf. Det forholder sig imidlertid anderledes, når anmodningen om præjudiciel afgørelse direkte vedrører fortolkningen og anvendelsen af EU-retten, hvilket indebærer, at Domstolens dom har konkrete konsekvenser for løsningen af tvisten i hovedsagen.

I denne henseende indfører artikel 267 TEUF en procedure med direkte samarbejde mellem Domstolen og medlemsstaternes retter. 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, 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. 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.

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. præmis 12-15, 24 og 25)

2. Jf. afgørelsens tekst.

(jf. præmis 16)

3. Hvad angår en anmodning om præjudiciel afgørelse, som vedrører gyldigheden af afgørelser truffet af Styrelsesrådet for Den Europæiske Centralbank om et program til opkøb af statsobligationer, fratager den omstændighed, at programmet ikke er blevet iværksat, og at det kun vil kunne iværksættes ved vedtagelsen af nye retsakter, ikke det i hovedsagen omhandlede søgsmål dets genstand, når det i henhold til national ret på visse betingelser er muligt at træffe bestemmelse om forebyggende retsbeskyttelse i en sådan situation. Selv om det ganske vist er korrekt, at søgsmålet i hovedsagen, som har til formål at forhindre et truende retstap, nødvendigvis er støttet på antagelser om fremtiden, der af natur er usikre, er det ikke desto mindre tilladt i henhold til national 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, kan den omstændighed, at de omtvistede afgørelser endnu ikke er blevet gennemført, og at de kun vil kunne gennemføres ved vedtagelsen af nye retsakter, derfor 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. præmis 27 og 28)

4. Når parterne i en tvist, som er indbragt for Domstolen med henblik på, at denne træffer præjudiciel afgørelse, i medfør af national ret kan anlægge et søgsmål til prøvelse af lovligheden af den omhandlede medlemsstats regerings hensigt om eller forpligtelse til at gennemføre en EU-retsakt, er borgernes mulighed for ved de nationale retter at gøre gældende, at en generel EU-retsakt er ugyldig, ikke 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. præmis 29)

5. Med henblik på at fastslå, om en foranstaltning henhører under den monetære politik, skal der hovedsagelig tages hensyn til denne foranstaltnings formål. De midler, som foranstaltningen anvender for at opnå disse mål, er ligeledes relevante.

Et program til Det Europæiske System af Centralbankers (ESCB) opkøb af statsobligationer på de sekundære markeder, som tilsigter at sikre dels en hensigtsmæssig pengepolitisk transmission, dels den monetære politiks enhed, henhører under området for den monetære politik. 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. Endvidere 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. Denne analyse anfægtes ikke af den omstændighed, at nævnte program eventuelt også kan bidrage til stabiliteten i euroområdet, som henhører under den økonomiske politik. 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.

For det andet fremgår det klart af artikel 18, stk. 1, i protokol om statuten for Det Europæiske System af Centralbanker og Den Europæiske Centralbank (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. Hvad angår den selektive karakter af programmet til opkøb af statsobligationer, og henset til, 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, 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.

Den omstændighed, at iværksættelsen af et program til opkøb af statsobligationer er underlagt et krav om fuldstændig overholdelse af makroøkonomiske tilpasningsprogrammer, kan desuden ikke ændre denne konklusion. 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. 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.

(jf. præmis 46-49, 51, 52 og 54-59)

6. 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. Hvad angår domstolskontrollen med overholdelsen af proportionalitetsprincippet skal Det Europæiske System af Centralbanker (ESCB) i denne forbindelse indrømme et vidt skøn, eftersom ESCB ved udarbejdelsen og iværksættelsen af et program til markedsoperationer skal træffe valg af teknisk karakter, opstille prognoser og foretage komplekse vurderinger.

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. I denne henseende er den omstændighed, at en begrundet analyse af den økonomiske situation i euroområdet er genstand for anfægtelser, ikke i sig selv tilstrækkelig til at rejse tvivl om Domstolens konklusion, hvorefter der ikke foreligger et åbenbart urigtigt skøn, eftersom der, henset til den kontroversielle karakter, der normalt omgærdes 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.

(jf. præmis 66, 68, 69, 74 og 75)

7. Jf. afgørelsens tekst.

(jf. præmis 70)

8. Det Europæiske System af Centralbankers (ESCB) opkøb på de sekundære markeder af statsobligationer fra medlemsstater i euroområdet, hvis rentesats har oplevet en betydelig volatilitet og ekstreme udsving bl.a. på baggrund af de stærkt forhøjede risikopræmier, der blev krævet for at dække risikoen for euroområdet opløsning, kan medvirke til et fald i disse satser, idet den ubegrundede frygt for euroområdet opløsning fjernes, og kan dermed bidrage til en nedgang i disse præmier eller endog til, at de forsvinder.

I denne forbindelse er det med rette, at ESCB anser en sådan udvikling af rentesatsen for at kunne fremme ESCB's pengepolitiske transmissionsmekanisme og bevare den monetære politiks enhed. ESCB kunne derfor med rette anse et sådant program for egnet til at bidrage til de mål, som ESCB forfølger, og dermed til fastholdelse af prisstabiliteten. Et sådant program går åbenbart ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå disse mål, eftersom programmet bl.a. 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.

Et sådant program vedrører i sidste ende kun en begrænset del af de statsobligationer, der udstedes af staterne i euroområdet, således at de forpligtelser, som Den Europæiske Centralbank kan påtage sig i forbindelse med iværksættelsen af et sådant program, faktisk er indskrænkede og begrænsede. 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. Det skal derudover fastslås, at et sådant program identificerer de medlemsstater, hvis obligationer kan opkøbes, på grundlag af kriterier vedrørende de forfulgte mål, og ikke på grundlag af en arbitrær udvælgelse.

Ved at afveje de forskellige foreliggende hensyn har ESCB desuden anvendt en fremgangsmåde, hvorved 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. Under disse omstændigheder tilsidesætter et sådant program ikke proportionalitetsprincippet.

(jf. præmis 72, 76, 77, 80-82, 87, 88 og 90-92)

9. Det fremgår af ordlyden af artikel 123, stk. 1, TEUF, at denne bestemmelse forbyder enhver finansiel støtte fra Det Europæiske System af Centralbanker (ESCB) til en medlemsstat uden imidlertid generelt at udelukke, at ESCB har mulighed for fra en sådan stats kreditorer at opkøbe værdipapirer, som denne stat tidligere har udstedt. Artikel 18, stk. 1, i protokol om statuten for Det Europæiske System af Centralbanker og Den Europæiske Centralbank (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.

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. Som det fremgår af syvende

betragtning til Rådets forordning nr. 3603/93 om fastlæggelse af definitioner med henblik på gennemførelse af forbuddene i [artikel 123 TEUF] og artikel [125, stk. 1, TEUF], kan køb på det sekundære marked imidlertid ikke gyldigt bruges til at omgå målsætningen i artikel 123 TEUF. Det følger heraf, at når ECB foretager opkøb af statsobligationer på de sekundære markeder, skal dens intervention ledsages af tilstrækkelige garantier for, at den er forenelig med forbuddet mod monetær finansiering, der følger af artikel 123, stk. 1, TEUF.

Hvad angår et program til ESCB's opkøb af statsobligationer på de sekundære markeder vil ESCB's intervention ganske vist – på trods af, at der foreligger garantier, som gør det muligt at undgå, at udstedelsesvilkårene for disse statsobligationer ændres af visheden om, at disse obligationer vil blive opkøbt af ESCB efter deres udstedelse – være af en sådan art, at den vil have en vis indflydelse på funktionen af de primære og sekundære markeder for statsobligationer. Denne omstændighed er imidlertid ikke afgørende, eftersom denne indflydelse 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.

Den omstændighed – såfremt den kan antages for godtgjort – at et sådant opkøbsprogram kan udsætte ECB for en væsentlig tabsrisiko, svækker i øvrigt 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. En centralbank såsom ECB er desuden forpligtet til at træffe afgørelser, som – ligesom det er tilfældet med markedsoperationer – uundgåeligt indebærer en tabsrisiko for banken. I denne forbindelse fastsætter artikel 33 i protokollen om ESCB og ECB netop 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. 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.

(jf. præmis 94-97, 101, 102, 107, 108, 123, 125 og 126)

10. 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. Dette formål ville blive omgået, såfremt Det Europæiske System af Centralbanker (ESCB) iværksatte et program af en sådan art, at de omhandlede medlemsstater ville blive frataget 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.

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.

(jf. præmis 100, 109 og 110)

11. Artikel 119 TEUF, artikel 123, stk. 1, TEUF og artikel 127, stk. 1 og 2, TEUF samt artikel 17-24 i protokol om statuten for Det Europæiske System af Centralbanker og Den Europæiske Centralbank skal fortolkes således, at de tillader Det Europæiske System af Centralbanker at vedtage et program til opkøb af statsobligationer på de sekundære markeder.

(jf. præmis 127 og domskonkl.)