



## Határozatok Tára

PEDRO CRUZ VILLALÓN  
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA  
Az ismertetés napja: 2015. január 14.<sup>1</sup>

**C-62/14. sz. ügy**

**Peter Gauweiler,  
Bruno Bandulet,  
Wilhelm Hankel,  
Wilhelm Nöbling,  
Albrecht Schachtschneider,  
Joachim Starbatty,  
Roman Huber és társai,  
Johann Heinrich von Stein és társai,  
Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag  
kontra  
Deutscher Bundestag**

(a Bundesverfassungsgericht [Németország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Gazdaság- és monetáris politika — Az Európai Központi Bank Kormányzótanácsa 2012. szeptember 6-i határozatának érvényessége — A másodlagos piacon történő végleges értékpapír-adásvételi műveletek technikai jellemzői (Outright Monetary Transactions [OMT]) — Az uniós jogi aktusok nemzeti alkotmányossági vizsgálata — Ultra vires jogi aktusok — Alkotmányos identitás — Lojális együttműködés — Elfogadhatóság — Az előzetes döntéshozatali eljárás keretében megtámadható aktusnak minősülés — Az Európai Központi Bank nyilvános kommunikációs politikája — Az Európai Központi Bank hatáskörei — Árstabilitás — A monetáris politika transzmissziós csatornáinak helyreállítása — Az EUMSZ 119. cikk és az EUMSZ 127. cikk (1) és (2) bekezdése — Kivételes körülmények — A monetáris politika nem hagyományos eszközei — Az arányosság elve — Az EUSZ 5. cikk (4) bekezdése — EUMSZ 123. cikk — Az euróövezetbe tartozó tagállamok monetáris finanszírozásának tilalma”

### Tartalomjegyzék

I – Jogi háttér .....	5
A – Az uniós jogi háttér .....	5
B – A nemzeti jogi háttér .....	7

<sup>1</sup> — Eredeti nyelv: spanyol.

II – A tényállás és a nemzeti bíróság előtti eljárás .....	8
III – A Bíróság elé terjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem.....	10
IV – Előzetes megfontolás: az előzetes döntéshozatal iránti kérelem „funkcionális” nehézségéről a BVerfG vonatkozó ítélkezési gyakorlatával összefüggésben .....	12
V – Elfogadhatóság .....	20
VI – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések .....	23
A – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés: az EUMSZ 119. cikk, az EUMSZ 127. cikk (1) és (2) bekezdése, és az EKB monetáris politikájának határai .....	23
1. Az érintett felek állásfoglalása .....	24
2. Elemzés .....	26
a) Előzetes megfontolások .....	26
i) Az EKB jogállásáról és hatásköréről .....	26
ii) A nem hagyományos monetáris politikai intézkedések és az OMT-program ezen intézkedések közé sorolása .....	28
– A nem hagyományos monetáris politikai intézkedések az EKB szerint .....	28
– Az OMT-program mint nem hagyományos monetáris politikai intézkedés ....	29
b) Az EKB hatáskörei és az OMT-program .....	29
i) Az OMT-program és az Unió, illetve a tagállamok gazdaságpolitikája mint az EKB hatáskörének korlátja .....	30
– Az Unió gazdaság- és monetáris politikája.....	30
– Az OMT-program az Unió gazdaság- és monetáris politikáját meghatározó követelmények fényében.....	31
ii) Az OMT-program arányosságának vizsgálata (az EUSZ 5. cikk (4) bekezdése) ....	36
– Az OMT-programot igazoló körülmények indokolása, az arányosság előfeltétele.....	37
– A megfelelés vizsgálata.....	38
– A szükségesség vizsgálata.....	38
– A szigorú értelemben vett arányosság vizsgálata .....	40
– Közbenső következtetés .....	36
c) Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre adandó válasz .....	42
B – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés: az OMT-program összeegyeztethetősége az EUMSZ 123. cikk (1) bekezdésével (az euróövezeti tagállamok monetáris finanszírozásának tilalma) .....	43

1. Az érintett felek állásfoglalása .....	43
2. Elemzés .....	44
a) A tagállamok monetáris finanszírozásának tilalma (az EUMSZ 123. cikk (1) bekezdése) és az államkötvények EKB által történő megszerzése .....	44
b) Az OMT-program és az EUMSZ 123. cikk (1) bekezdésében foglalt tilalommal való összeegyeztethetősége .....	47
i) Jogról való lemondás és a <i>pari passu</i> szabály .....	48
ii) Hitelkockázat .....	49
iii) Lejáratig történő tartás .....	49
iv) A szerzés időpontja .....	50
v) Az elsődleges piacon történő vásárlásra ösztönzés .....	51
3. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésre adandó válasz .....	52
VII – Véggöveketkeztetések .....	52

1. Az Európai Központi Bank a Kormányzótanácsának 2012. szeptember 5-i és 6-i ülését követően kiadott sajtóközlemény útján tette közzé az Outright Monetary Transactions (végleges értékpapír-adásvételi műveletek, a továbbiakban: OMT) elnevezésű, az euróövezethez tartozó államok által kibocsátott államkötvények vásárlására vonatkozó programot kialakító határozatot. A sajtóközlemény részletezte a szóban forgó kötvényvásárlási program alapvető jellemzőit. Mindazonáltal a program végrehajtását szabályozó jogi aktusok megalkotása függőben maradt mind a mai napig.

2. Az Európai Központi Bank (a továbbiakban: EKB) a hivatkozott sajtóközleményében bejelentette, hogy kész arra, hogy az euróövezethez tartozó tagállamok államkötvényeit a másodlagos piacon bizonyos feltételek mellett megvásárolja. Ezek rövid összefoglalása szerint az EKB e program alkalmazását ahhoz köti, hogy az érintett tagállam vagy tagállamok részt vesznek az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszköz vagy az Európai Stabilitási Mechanizmus támogatási programjában, feltéve továbbá, hogy e program magában foglalja az elsődleges piacokon történő vásárlás lehetőségét. Az EKB hasonlóképpen meghatározta, hogy az OMT-program keretén belüli ügyletek a hozamgörbe rövidebb végére összpontosulnak, *ex ante* mennyiségi korlátozás nélkül, továbbá hogy el kell fogadni a magánhitelezőkkel azonos bánásmódot (*pari passu* – egyenrangúság), illetve hogy fennáll a beáramló likviditás teljes sterilizálásának kötelezettsége.

3. Így született meg az OMT-program az EKB hatáskörébe tartozó monetáris politika megvalósíthatósága szempontjából kivételesnek tekintett helyzetben és arra adott válaszként. A 2008-ban kezdődő nemzetközi gazdasági válság 2010-ben államadósság-válsággá alakult át az euróövezethez tartozó több tagállamban. 2012 nyarán a befektetőknek az euró fenntarthatóságára vonatkozó kétségei az euróövezet több tagállamának államkötvényei tekintetében alkalmazott kockázati felár drámai mértékű emelkedését eredményezték, kritikus pénzügyi helyzetet teremtve ezáltal. Az euró „visszafordítható jellege” és a nemzeti pénznemhez való, ebből következő visszatérés

önmagát beteljesítő jóslatnak tűnt. Ebben a helyzetben jelentette be az Európai Központi Bank az OMT-programot, amelyet a közvélemény az elnök, Mario Draghi pár héttel korábban tett azon ígéretének megvalósulásaként tekintett, amely szerint saját hatáskörében „minden szükséges lépést” megtesz az egységes pénzbe vetett bizalom visszaszerzése érdekében.

4. A német Bundesverfassungsgericht (szövetségi alkotmánybíróság, a továbbiakban: BVerfG) történetének során először fordult a Bírósághoz az EUMSZ 267. cikk alapján, és ennek keretében a hivatkozott OMT-program jogszerűségét vitatja. Ahogy azt a továbbiakban kifejtem, a BVerfG által előterjesztett kérdések jelentős értelmezési nehézségeket vetnek fel, amelyekre a Bíróságnak kell választ adnia.

5. A jelen ügy első figyelemre méltó pontja abban áll, hogy a BVerfG az előzetes döntéshozatal iránti kérelmét a Németországi Szövetségi Köztársaság „alkotmányos identitását” érintő uniós jogi aktusok *ultra vires* felülvizsgálatának tekintett eljárásban terjeszti elő. A BVerfG abból az alapvető feltevésből indul ki, hogy az EKB vitatott jogi aktusa a nemzeti alkotmányjog, illetve az uniós jog szerint jogellenes, azonban mielőtt a vizsgálatát folytatná, az ügyet a Bíróság elé utalja, hogy az az uniós jog szempontjából bírálja el a kérdést.

6. A Bíróságnak egy olyan határozat megtámadható jellegére irányuló, elfogadhatósággal kapcsolatos kérdést is vizsgálnia kell, amelynek kizárólag az alapvető jellemzőit ismertették egy sajtóközlemény útján. Noha egyszerű sajtóközleménynek látszik, amelynek érvényessége nehezen vizsgálható, a jelen ügy körülményei alapján, amelyekhez hozzáadódik, hogy a központi bankok tevékenységében különös szerepet tölt be a nyilvános kommunikáció, eltérő válasz adható.

7. Már az ügy érdemét illetően a Bíróság azokkal a nehézségekkel találja szemben magát, amelyekkel a közjog hagyományosan vészhelyzetek esetén szembesül. Az euróövezet szétbomlásának lehetőségére figyelemmel azzal a kérdéssel fordultak Bírósághoz, hogy milyen jogkörökkel rendelkezik az EKB, egy olyan intézmény, amely – más központi bankoktól eltérően – különösen korlátozott hatáskörrel működik. Az EKB azzal érvelt, hogy az OMT-program alkalmas eszköz a kivételes helyzetek kezelésére, mivel annak ellenére, hogy „nem szokásos” és kockázatot is magában hordozó intézkedésről van szó, a célja nem más, mint megtenni minden szükséges lépést annak érdekében, hogy az EKB ismét képes legyen hatékonyan alkalmazni monetáris politikai eszközeit. Ezzel szemben az alapeljárás felperesei, valamint maga a kérdést előterjesztő bíróság kétségbe vonja, hogy ez volna a szóban forgó program valódi célja, mivel úgy ítélik meg, hogy e program végső célja az, hogy az EKB az euróövezet tagállamainak „végső hitelezőjévé” váljon.

8. Ez a helyzet vezette a BVerfG-t arra, hogy a Bíróság elé utalja az OMT-programnak a Szerződésekkel való összeegyeztethetőségére vonatkozó kétségeit. Elsősorban azt kérdezi, hogy e program monetáris politikai intézkedés helyett nem inkább gazdaságpolitikai intézkedésnek minősül-e, amely nem tartozik az EKB hatáskörébe. Másodsorban azt kérdezi, hogy a hivatkozott intézkedés tiszteletben tartja-e a monetáris finanszírozásnak az Európai Unió működéséről szóló szerződés 123. cikkének (1) bekezdéséből eredő tilalmát.

## I – Jogi háttér

### A – Az uniós jog

9. Az EUMSZ „Gazdaság- és monetáris politika” megnevezésű VIII. címe az alábbi bevezető rendelkezéssel kezdődik:

„119. cikk

(1) Az Európai Unióról szóló szerződés 3. cikkében meghatározott célok megvalósítása érdekében a tagállamok és az Unió tevékenysége – a Szerződésekben előírtak szerint – magában foglalja egy olyan gazdaságpolitika bevezetését, amely a tagállamok gazdaságpolitikájának szoros összehangolásán, a belső piacon és a közös célkitűzések meghatározásán alapul, és amelyet a szabad versenyen alapuló nyitott piacgazdaság elvével összhangban valósítanak meg.

(2) Az előzőekkel párhuzamosan, továbbá a Szerződésekben előírtak és az azokban meghatározott eljárások szerint ez a tevékenység magában foglalja egy közös pénz, az euró bevezetését, valamint egy egységes monetáris és árfolyam-politika meghatározását és megvalósítását, amelyek elsődleges célja az árstabilitás fenntartása és – e célkitűzés sérelme nélkül – az általános gazdaságpolitika támogatása az Unión belül, a szabad versenyen alapuló nyitott piacgazdaság elvével összhangban.

(3) A tagállamok és az Unió ezen tevékenységei feltételezik a következő irányadó elvek betartását: stabil árak, rendezett államháztartás és monetáris feltételek, valamint fenntartható fizetési mérleg.”

10. Az EUMSZ továbbá előírja a tagállamok monetáris finanszírozásának tilalmát, mégpedig a következőképpen:

„123. cikk

(1) Az Európai Központi Bank, illetve a tagállamok központi bankjai (a továbbiakban: nemzeti központi bankok) nem nyújthatnak folyószámlahitelt vagy bármely más hitelt az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok, a tagállamok központi kormányzata, regionális vagy helyi közigazgatási szervei, közjogi testületei, egyéb közintézményei vagy közvállalkozásai részére, továbbá ezektől közvetlenül nem vásárolhatnak adósságinstrumentumokat.

(2) Az (1) bekezdés nem alkalmazható a köztulajdonban lévő hitelintézetekre, amelyeket a jegybanki pénzkínálat vonatkozásában a nemzeti központi bankoknak és az Európai Központi Banknak a magántulajdonban lévő hitelintézetekkel azonos elbánásban kell részesíteniük.”

11. Az EKB céljait és alapvető feladatait az EUMSZ a következőképpen határozza meg:

„127. cikk

(1) A Központi Bankok Európai Rendszerének (a továbbiakban: KBER) elsődleges célja az árstabilitás fenntartása. Az árstabilitási cél veszélyeztetése nélkül a KBER támogatja az Unión belüli általános gazdaságpolitikát azzal a céllal, hogy hozzájáruljon az Európai Unióról szóló szerződés 3. cikkében megállapított uniós célkitűzések megvalósításához. A KBER a szabad versenyen alapuló nyitott piacgazdaság elvével összhangban tevékenykedik, ezáltal elősegítve az erőforrások hatékony elosztását és tiszteletben tartva a 119. cikkben meghatározott alapelveket.

(2) A KBER alapvető feladatai a következők:

– az Unió monetáris politikájának meghatározása és végrehajtása;

- devizaműveletek végzése a 219. cikk rendelkezéseinek megfelelően;
- a tagállamok hivatalos devizatartalékainak tartása és kezelése;
- a fizetési rendszerek zavartalan működésének előmozdítása.

[...]

12. Az Európai Központi Bank függetlenségét az EUMSZ 130. cikk a következők szerint rögzíti és biztosítja:

„A Szerződések és a KBER és a[z] EKB alapokmánya által rájuk ruházott hatáskörök gyakorlása, valamint az ilyen feladatok és kötelezettségek végrehajtása során sem az Európai Központi Bank, sem a nemzeti központi bankok, sem döntéshozó szerveik valamely tagja nem kérhet vagy fogadhat el utasítást az uniós intézményektől, szervektől vagy hivataloktól, a tagállamok kormányaitól vagy bármely egyéb szervtől. Az uniós intézmények, szervek és hivatalok, valamint a tagállamok kormányai kötelezettséget vállalnak arra, hogy tiszteletben tartják ezt az elvet, és nem kísérlik meg az Európai Központi Bank vagy a nemzeti központi bankok döntéshozó szervei tagjainak befolyásolását feladataik ellátása során.”

13. A Központi Bankok Európai Rendszere és az Európai Központi Bank alapokmányáról szóló 4. jegyzőkönyv felsorolja az EKB rendelkezésére álló monetáris politikai eszközöket, amelyek közül a jelen ügy szempontjából a következőt kell kiemelni:

„18. cikk

Nyíltpiaci és hitelműveletek

18.1 A KBER céljai elérése és feladatainak ellátása érdekében az EKB és a nemzeti központi bankok:

- műveleteket végezhetnek a pénzügyi piacokon követelések és forgalomképes eszközök végleges (azonnali vagy határidős) vagy visszavásárlási megállapodás keretében történő eladásával és vásárlásával, valamint kölcsönbe adásával vagy vételével mind euróban, mind egyéb pénznemekben, valamint nemesfémekben;
- hitelműveleteket végezhetnek hitelintézetekkel és más piaci szereplőkkel megfelelő fedezet mellett történő hitelnyújtás révén.

18.2 Az EKB meghatározza a saját maga vagy a nemzeti központi bankok által végzendő nyíltpiaci és hitelműveletekre vonatkozó általános elveket, beleértve azoknak a feltételeknek a közzétételére vonatkozó elveket is, amelyek alapján ilyen műveleteket végezhetnek.”

14. 1993-ban az EKB alapítását megelőzően, és a Gazdasági és Monetáris Unió felé vezető átmeneti folyamat során, a Tanács elfogadta a Szerződés 104. cikkében és a 104b. cikke (1) bekezdésében [EUMSZ 123. cikk] említett tilalmak alkalmazásához szükséges fogalmak meghatározásáról szóló, 1993. december 13-i 3603/93/EK rendeletet (HL L 332., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 10. fejezet, 1. kötet, 27. o.). A jelen eljárás szempontjából ki kell emelni e rendelet alábbi megállapításait és rendelkezéseit:

„[...]

mivel a tagállamoknak meg kell tenniük a megfelelő intézkedéseket annak biztosítása érdekében, hogy a Szerződés 104. cikkében említett tilalmakat ténylegesen és teljes körűen alkalmazzák; mivel különösen a másodlagos piacokon történő vásárlásokat tilos arra felhasználni, hogy kijátsszák e cikk célját;

*1. cikk*

(1) A Szerződés 104. cikkének alkalmazásában:

- a) »folyószámlahitel«: olyan forrás biztosítása a közszektor számára, amely negatív egyenleghez vezet, vagy amely alkalmas arra, hogy negatív egyenleg kialakulásához vezessen;
- b) »más hitel«:
  - i. a közszektorral szemben 1994. január 1-jei állapot szerint fennálló követelés, kivéve az ennél az időpontnál korábban megszerzett, határozott futamidejű követeléseket;
  - ii. a közszektor harmadik féllel szemben fennálló kötelezettségeinek finanszírozása;
  - iii. a Szerződés 104. cikkének (2) bekezdésében foglaltak sérelme nélkül, a közszektorral bonyolított olyan ügylet, amely azzal szemben fennálló követelést eredményez, vagy amely alkalmas arra, hogy ilyen követelés kialakulásához vezessen.

[...]”

*B – A nemzeti jogi háttér*

15. A jelen eljárás keretében ki kell emelni a Németországi Szövetségi Köztársaság Alaptörvényének alábbi rendelkezéseit:

„1. cikk

(1) Az emberi méltóság sérthetetlen. Tiszteletben tartása és védelme minden közhatalmi szerv kötelezettsége.

(2) A német nép ezért a sérthetetlen és elidegeníthetetlen emberi jogokat az egész világon minden emberi közösség, a béke és az igazságosság alapjaként ismeri el.

(3) Az alábbi alapvető jogok közvetlenül alkalmazandó jogként kötik a jogalkotó és végrehajtó hatalmat, valamint az igazságszolgáltatást.

20. cikk

(1) A Németországi Szövetségi Köztársaság demokratikus és szociális szövetségi állam.

(2) Az állam minden hatalma a néptől ered. A nép e hatalmat választás és népszavazás útján, valamint az egyes jogalkotó, végrehajtó és igazságszolgáltató szervek révén gyakorolja.

(3) A jogalkotást az alkotmányos rend, a végrehajtó hatalmat és az igazságszolgáltatást pedig a jog és annak szabályai kötik.

[...]

23. cikk

(1) Az egységes Európa megvalósítása érdekében a Németországi Szövetségi Köztársaság együttműködik az olyan Európai Unió kialakításában, amely tiszteletben tartja a demokratikus, jogállami, szociális és szövetségi alapelveket és a szubszidiaritás elvét, és biztosítja az alapjogoknak a jelen Alaptörvényben rögzítetthez lényegében hasonló védelmét. Ennek érdekében a Szövetségi Állam szuverén jogokat ruházhat át a Bundesrat [német szövetségi tanács] jóváhagyását igénylő törvény alapján. Az Európai Unió megalapítására, valamint a szerződéses alapjainak módosítására vagy más hasonló szabályozásra, amely az Alaptörvény tartalmát módosítja vagy kiegészíti, illetve módosíthatóvá vagy kiegészíthetővé teszi, a 79. cikk (2) és (3) bekezdése vonatkozik.

79. cikk

[...]

3) Érvénytelen a jelen Alaptörvény olyan módosítása, amely a szövetségi állam tartományokra való felosztását, a tartományoknak a jogalkotásban való alapvető együttműködését vagy az 1. és a 20. cikkben lefektetett alapelveket érinti.

[...]

88. cikk

A szövetségi állam jegybankként szövetségi bankot hoz létre. Ennek feladatai és hatáskörei az Európai Unión belül a független és elsődlegesen az árstabilitás biztosítását célzó Európai Központi Bankra ruházhatók.” [nem hivatalos fordítás]

16. A BVerfG olyan ítélkezési gyakorlatot alakított ki, amelynek értelmében e bíróság végzi az uniós intézmények és szervek aktusainak alkotmányossági vizsgálatát, ha olyan aktusokról van szó, amelyek nyilvánvaló hatásköri túllépésen alapulnak, vagy a Bonnban elfogadott alaptörvény 79. cikkének (3) bekezdése szerinti „örökkévalósági záradékból” levezethető „nemzeti identitását” érintik.

17. A hatáskörök nyilvánvaló túllépésének vizsgálatát, az úgynevezett „*ultra vires* felülvizsgálatot” illetően a BverfG 2010. július 6-i ítéletével kimondta, hogy az kizárólag az európai joghoz közeli értelemben gyakorolható. A BverfG azt is kiemelte, hogy ez a felülvizsgálat azt is jelenti, hogy a Bíróság határozatait az uniós jog kötelező érvényű értelmezéseként kell elismerni.

18. A BVerfG számára *ultra vires* felülvizsgálat csakis akkor jöhet szóba, ha nyilvánvaló, hogy az európai szervek és intézmények intézkedései az átruházott hatáskörökön kívülre esnek, feltéve hogy a korlátozott hatáskör-átruházás elvére és a jogállami törvényesség elvére tekintettel „kellően súlyos” sérelemről van szó.<sup>2</sup>

## II – A tényállás és a nemzeti bíróság előtti eljárás

19. A 2010 elejétől 2012 elejéig az EU és az euróövezet állam- és kormányfői számos intézkedést hoztak a világgazdaságot megrázó pénzügyi válság súlyos következményeinek megfékezésére. Miközben a pénzügyi válság számos tagállamban államadósság-válságává alakult, több egyéb kezdeményezés mellett egy állandó jellegű Európai Stabilitási Mechanizmus létrehozásáról döntöttek, amelynek célja az euróövezet pénzügyi stabilitásának megőrzése a mechanizmusban részt vevő bármely tagállamnak nyújtott pénzügyi támogatás útján.

2 — BVerfGE 126., 286., 303. és 304. oldal.



20. Az Unió és a tagállamok erőfeszítései ellenére az euróövezet számos tagállamának államkötvényeivel szemben igényelt kockázati felár jelentősen megemelkedett 2012 nyarán. A befektetőknek a monetáris unió fenntarthatóságával kapcsolatos kétségeivel szemben az Unió és az euróövezet képviselői ismételten hangsúlyozták a közös pénz visszafordíthatatlan jellegét. Ebben az időszakban az EKB elnöke, a sokat idézett beszédében kijelentette, hogy saját hatáskörén belül mindent el fog követni az euró megőrzése érdekében.<sup>3</sup>

21. Néhány héttel később, a 2012. szeptember 5-i és 6-i 340. sz. ülésről készült jegyzőkönyvben foglaltak szerint az EKB Kormányzótanácsa elfogadta a formálisan „Outright Monetary Transactions” elnevezésű, az államkötvények másodlagos piacán történő végleges értékpapír-adásvételi műveletekre vonatkozó program alapvető részleteit, amely. Ahogy az a jelen eljárásban az EKB írásbeli észrevételeiből kitűnik, a szóban forgó ülésen elfogadták a végleges értékpapír-adásvételi műveletekre vonatkozó határozat és az EKB/2010/5 határozat hatályon kívül helyezésének tervezetét is, valamint a végleges értékpapír-adásvételi műveletek végrehajtására vonatkozó iránymutatás-tervezetet. A Kormányzótanács október 4-i és november 7-i, illetve 8-i ülésén mindkét tervezetet módosították.

22. 2012. szeptember 6-án az EKB elnöke a Kormányzótanács ülését követően tartott sajtótájékoztató keretében bejelentette az OMT-program főbb elemeit, amelyek szerepelnek az EKB honlapján angol nyelven megtalálható aznapi sajtóközleményben. E közlemény az OMT-program technikai jellemzőit a következőképpen fejté ki:

„Ahogyan azt 2012. augusztus 2-án bejelentették, az Európai Központi Bank (EKB) Kormányzótanácsa a mai napon az eurórendszer államkötvényeinek másodlagos piacán végzett egyszerű adásvételi műveletek egyes technikai jellemzőire vonatkozó döntéseket fogadott el, amelyek célja a monetáris politika megfelelő transzmisszójának és e politika egységes jellegének a védelme. A végleges értékpapír-adásvételi műveleteknek (Outright Monetary Transactions, OMT) nevezett ilyen műveleteket az alábbi feltételek szerint kell végezni:

**Feltételeesség** A végleges értékpapír-adásvételi műveletek egyik szükséges feltétele a szigorú és hatékony feltételekhez való kötöttség, amelyet az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszköz vagy az Európai Stabilitási Mechanizmus (EFSF/ESM) adott programja tartalmaz. Ilyen program lehet egy, az EFSF vagy az ESM keretében elfogadott teljes makrogazdasági kiigazítási program, vagy egy elővigyázatossági program (Enhanced Conditions Credit Line, fokozott feltételeket tartalmazó hitelkeret), feltéve hogy lehetőséget biztosít az EFSF vagy az ESM számára az elsődleges piacon történő vásárlásra. Az IMF részvétele is szükséges az országspecifikus feltételek kialakításában és a programok figyelemmel kísérésében. A Kormányzótanács akkor alkalmazza a végleges értékpapír-adásvételi műveleteket, ha azok a monetáris politika szempontjából igazolhatók, és ameddig a program feltételei maradéktalanul teljesülnek, a műveleteket pedig akkor szünteti be, ha a céljait elérte, illetve ha a makrogazdasági kiigazítási vagy az elővigyázatossági program meg nem valósítását kell megállapítani. A Kormányzótanács gondos mérlegelést követően, saját hatáskörben és monetáris politikai mandátumával összhangban dönt majd a végleges értékpapír-adásvételi műveletek elindításáról, annak időtartamáról és felfüggesztéséről is.

**Hatály** A végleges értékpapír-adásvételi műveleteket a jövőben az EFSF vagy az ESM keretében működő makrogazdasági kiigazítási vagy elővigyázatossági programok esetében kell figyelembe venni, a fent meghatározott feltételek szerint. Fontolóra vehetik a bevezetését ugyanakkor a jelenleg is

3 — Mario Draghi beszédének szövege a következőképpen szól: „[A]mikor az euró gyengeségéről és növekvő sebezhetőségéről, sőt annak válságáról beszélnek, a tagállamok, illetve az euróövezeten kívüli országok vezetői nagyon gyakran lebecsülik az euróba fektetett politikai tőkét.

Éppen ezért úgy hisszük, és nem tekintjük magunkat pártatlan megfigyelőnek, hogy az euró visszafordíthatatlan [...].

Van azonban egy másik üzenet is, amelyet át szeretnék adni Önöknek.

Az EKB felkészült arra, hogy az euró megőrzéséhez szükséges minden lépést megtegyen, amelyet hatáskörében megtehet. És higgyék el nekem, hogy ez elegendő lesz.”

Lásd Mario Draghi beszédének lejegyzett teljes szövege: <http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html>.

makrogazdasági kiigazító program hatálya alatt lévő tagállamok esetében is, amikor azok visszatérnek a kötvénypiacokra. E monetáris műveletek a hozamgörbe rövidebb végére összpontosulnak, és különösen az egy és három év közötti lejáratú államkötvényekre. A végleges értékpapír-adásvételi műveletek terjedelmére nem vonatkozik *ex ante* meghatározott mennyiségi korlátozás.

**A hitelezőkkel szembeni bánásmód** Az eurórendszer tisztázni kívánja a végleges értékpapír-adásvételi műveletekre vonatkozó jogi aktusban, hogy elfogadja a magánhitelezőkkel és egyéb hitelezőkkel azonos bánásmódot (*pari passu*) az euróövezet tagállamai által kibocsátott és az eurórendszer által az értékpapír-adásvételi műveletek útján megszerzett kötvényeket illetően, az e kötvények szerinti feltételek alapján.

**Sterilizálás** Az értékpapír-adásvételi műveletek révén keletkezett likviditást teljes mértékben sterilizálni kell.

**Átláthatóság** Hetente közzé kell tenni a végleges értékpapír-adásvételi műveletekből eredő addigi vásárlásokat, valamint azok piaci értékét. Havonta közzé kell tenni az átlagos futamidőt és az országonkénti lebontást.

**Az értékpapír-piaci program** A végleges értékpapír-adásvételi műveletekkel kapcsolatban a mai napon elfogadott határozatot követően lezárul az értékpapír-piaci program (Security Markets Program, [a továbbiakban:] SMP). Az SMP-n keresztül nyújtott likviditást a korábbiakhoz hasonlóan továbbra is ki kell aknázni, és az SMP portfóliójában szereplő értékpapírokat a futamidejük lejáratáig tartani kell.”

23. Számos német egyéni panaszos nyújtott be alkotmányjogi panaszt az BVerfG-hoz az alapvető jogok védelme érdekében azzal az indokkal, hogy a német szövetségi kormány nem nyújtott be megsemmisítés iránti keresetet a Bírósághoz az OMT-programra vonatkozó 2012. szeptember 6-i bejelentéssel szemben.

24. A Die Linke, a Bundestagban képviselttel rendelkező politikai párt a BVergG előtt az alkotmányos szervek közötti peres eljárásban azt kérte, hogy a Bundestag szorgalmazza az EKB 2012. szeptember 6-i határozatával bejelentett OMT-program hatályon kívül helyezését.

### III – A Bíróság elé terjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem

25. 2014. február 10-én érkezett a Bíróság Hivatalához a BVerfG előzetes döntéshozatal iránti kérelme, amelyet a fent említett egyéni panaszosok és a Die Linke parlamenti csoport által indított eljárások keretében terjesztett elő.

26. A kérdést előterjesztő bíróság által előterjesztett kérdések a következők:

- „1. a) Az Európai Központi Bank Kormányzótanácsának a Technical features of Outright Monetary Transactionsre vonatkozó, 2012. szeptember 6-i határozata összeegyeztethetetlen-e az Európai Unió működéséről szóló szerződés 119. és 127. cikk (1) és (2) bekezdésével, valamint a Központi Bankok Európai Rendszere és az Európai Központi Bank alapokmányáról szóló jegyzőkönyv 17–24. cikkével amiatt, hogy meghaladja az Európai Központi Bank monetáris politika terén való, a fent említett jogszabályokban szabályozott hatáskörét, és átnyúl a tagállamok hatáskörébe?

Az Európai Központi Bank hatáskörének túllépését jelenti-e különösen az, hogy az Európai Központi Bank Kormányzótanácsának 2012. szeptember 6-i határozata

- i. az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszköz vagy az Európai Stabilitási Mechanizmus gazdaságpolitikai támogatási programjaival függ össze (feltételeesség);
  - ii. csak bizonyos tagállamok államkötvényeinek megvásárlásáról rendelkezik (szelektivitás);
  - iii. az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszköz vagy az Európai Stabilitási Mechanizmus támogatási programjai mellett lehetővé teszi a programban részt vevő országok államkötvényeinek vásárlását (párhuzamosság);
  - iv. megkerülheti az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszköz vagy az Európai Stabilitási Mechanizmus támogatási programjainak határait és feltételeit (kijátszás)?
- b) Az Európai Központi Bank Kormányzótanácsának a Technical features of Outright Monetary Transactionsre vonatkozó, 2012. szeptember 6-i határozata összeegyeztethetetlen-e az Európai Unió működéséről szóló szerződés 123. cikkéből eredő monetáris költségvetési finanszírozás tilalmával?

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 123. cikkével összeegyeztethetetlen-e különösen az, hogy az Európai Központi Bank Kormányzótanácsának 2012. szeptember 6-i határozata

- i. nem szab mennyiségi határt az államkötvények vásárlásának (volumen);
  - ii. nem ír elő az államkötvények elsődleges piacon való kibocsátása és a Központi Bankok Európai Rendszere által a másodlagos piacon való felvásárlás közötti időközt (piaci árképzés);
  - iii. lehetővé teszi valamennyi megvásárolt államkötvény lejáratig történő tartását (a piaci logikába való beavatkozás);
  - iv. nem tartalmaz a megvásárolandó államkötvények minősítésére vonatkozóan semmiféle sajátos követelményt (hitelkockázat);
  - v. egyenlő bánásmódban részesíti a Központi Bankok Európai Rendszerét és az államkötvények magán- vagy más tulajdonosait (adósságcsökkentés)?
2. Másodlagosan, abban az esetben, ha a Bíróság az Európai Központi Bank Kormányzótanácsának a Technical features of Outright Monetary Transactionsre vonatkozó, 2012. szeptember 6-i határozatát nem tekinti az Európai Unió működéséről szóló szerződés 267. cikke első bekezdésének b) pontja szerinti kérelem tárgyának alkalmas, valamely uniós intézmény jogi aktusának:
- a) Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 119. és 127. cikkét, valamint a Központi Bankok Európai Rendszere és az Európai Központi Bank alapokmányáról szóló jegyzőkönyv 17–24. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy azok az euróövezeti központi bankok rendszere számára – vagylagosan vagy kumulatív jelleggel – lehetővé teszik,
    - i. az államkötvényeknek az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszköz vagy az Európai Stabilitási Mechanizmus gazdaságpolitikai támogatási programjainak lététől és betartásától függő felvásárlását (feltételeesség);
    - ii. csak bizonyos tagállamok államkötvényeinek felvásárlását (szelektivitás);

- iii. az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszköz vagy az Európai Stabilitási Mechanizmus támogatási programjai mellett a programban részt vevő országok államkötvényeinek felvásárlását (párhuzamosság);
  - iv. az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszköz vagy az Európai Stabilitási Mechanizmus támogatási programjai határainak és feltételeinek megkerülését (kijátszás)?
- b) Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 123. cikkét a monetáris költségvetési finanszírozás tilalmára tekintettel úgy kell-e értelmezni, hogy az euróövezeti központi bankok rendszerének – vagylagosan vagy kumulatív – lehetősége van arra, hogy
- i. államkötvényeket korlátlan mennyiségben vásároljon fel (volumen);
  - ii. államkötvényeket az elsődleges piacon való kibocsátásuktól számított minimális időköz betartása nélkül vásárolja fel (piaci árképzés);
  - iii. valamennyi megvásárolt államkötvényt lejártáig tartson (a piaci logikába való beavatkozás);
  - iv. államkötvényeket minimális minősítési követelmények nélkül vásároljon meg (hitelkockázat);
  - v. belenyugodjon a Központi Bankok Európai Rendszerének és az államkötvények magán- vagy más tulajdonosainak egyenlő bánásmódban részesítésébe (adósságcsökkentés);
  - vi. a vásárlási szándék bejelentése útján vagy az euróövezet tagállamai államkötvényeinek kibocsátásával időben összefüggő más módon befolyásolja az árképzést (első megszerzésre ösztönzés)?”

27. Az alkotmányjogi panasz alapeljárásában az egyéni panaszosok, a Die Linke, a Németországi Szövetségi Köztársaság, a Görög Köztársaság, a Ciprusi Köztársaság, a Portugál Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Francia Köztársaság, az Olasz Köztársaság, a Holland Királyság, a Spanyol Királyság, az Ír Köztársaság és a Finn Köztársaság, valamint az EKB, az Európai Parlament és az Európai Bizottság írásbeli észrevételeket terjesztett elő.

28. Előzetesen meg kell jegyezni, hogy az Európai Parlament, annak ellenére, hogy írásbeli és szóbeli észrevételeket terjesztett elő, erre nem jogosult a jelen üggyhöz hasonló eljárásokban. Mivel olyan jogi aktus érvényességével kapcsolatos előzetes döntéshozatal iránti kérelemről van szó, amelyet nem ez az intézmény fogadott el, az Alapokmány 23. cikke alapján nem jogosult arra, hogy beavatkozásként részt vegyen a jelen eljárásban. Úgy vélem tehát, hogy a Bíróságnak nem kell figyelembe vennie az Európai Parlament írásbeli és szóbeli észrevételeit.

29. A tárgyalást 2014. október 14-én tartották meg. A tárgyaláson részt vettek az előzetesen írásbeli észrevételt benyújtó beavatkozók, a Ciprusi Köztársaság és a Finn Köztársaság kivételével.

#### **IV – Előzetes megfontolás: az előzetes döntéshozatal iránti kérelem „funkcionális” nehézségéről a BVerfG vonatkozó ítélkezési gyakorlatával összefüggésben**

30. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelmet előterjesztő előzetes döntéshozatalra utaló határozat egyik sajátossága, hogy terjedelmes bevezető részt szentel a relevánsnak tekintett jogszabályi rendelkezéseknek és a nemzeti ítélkezési gyakorlatnak. E sajátosság kétségtelenül nem a nemzeti jogszabályi rendelkezések megjelölésében, amely a jelen esetben csupán kisszámú alkotmányos rendelkezés (Németországi Szövetségi Köztársaság Alaptörvényének 20., 23., 38. 79. és 88. cikke, a

továbbiakban: német alaptörvény), hanem a BVerfG azon ítélkezési gyakorlatának részletes bemutatásában rejlik, amely a Németországi Szövetségi Köztársaság európai uniós integrációjának alkotmányos alapjára és korlátaira vonatkozik. A „BVerfG ítélkezési gyakorlata”<sup>4</sup> című részben az előzetes döntéshozatalra utaló határozat a korábbi ítélkezési gyakorlat jelentőségét értelmezi, amelynek alapvető részét képezi a 1993. október 12-i (Maastricht-) ítélet<sup>5</sup>, a 2009. június 30-i (Lisszabon-) ítélet<sup>6</sup> és a 2010. július 6-i (Honeywell-) ítélet<sup>7</sup>, ez utóbbi a szóban forgó határozat közvetlen előzménye.

31. Elképzelhető, hogy mint annyi más esetben, az előzetes döntéshozatalra utaló határozat e bevezető részének egyetlen célja annak elősegítése, hogy a Bíróság az előterjesztett kérdéseket a saját összefüggésükben lássa. Kétségtelenül erről van szó, noha nem mondható el, hogy az említett rész a hivatkozott nemzeti ítélkezési gyakorlat tömör összefoglalására szorítkozna. Egyúttal olyan értékeléseket is tartalmaz, amelyek nem tekinthetők kisebb jelentőségűeknek.<sup>8</sup>

32. A nemzeti ítélkezési gyakorlat ily módon történő ismertetése, vagyis amelynek alkalmazási körét előzetesen kifejtik a Bíróság számára, véleményem szerint közvetlen hatással van ezen előzetes döntéshozatal iránti kérelem *funkcionalitására*. Előrebocsátom, hogy a szóban forgó ítélkezési gyakorlat elég összetett, éppen ezért körültekintően alakítom ki saját értelmezésemet. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatot kísérő különvélemények tanúsítják, hogy eltérő álláspontok alakultak ki a *Honeywell*-ítélet jelen ügyre való alkalmazásával kapcsolatban.<sup>9</sup>

33. A lehető legegyszerűbben megfogalmazva, a nemzeti ítélkezési gyakorlatról szóló rész tartalmából az alábbiak következnek. Bizonyos esetekben, amelyeket most nem szükséges részletezni, a Bíróságnak egy – a jelen ügghöz hasonlóan – meghatározott uniós jogi aktussal kapcsolatban előterjesztett kérdésre adott válaszát, nem kell szükségszerűen az alapeljárás megoldásában meghatározó tényezőnek tekinteni. Ellenkezőleg, adott esetben az uniós jog alkotta mércén túl, a BVerfG ugyanezen vitatott jogi aktusra esetlegesen egy *másik* érvényességi mércét alkalmazhat: magát a nemzeti alkotmányt.

34. Pontosabban arról van szó, hogy a BVerfG által a későbbi ítéletekben alkalmazandó ilyen alkotmányossági mérce részét képezné: egyfelől a nemzeti alkotmány módosíthatatlan tartalma („alkotmányossági identitás”, amely a német Alaptörvény 79. cikkének (3) bekezdésén alapul), másrészt a hatáskör-átruházás elve (amelyek a német Alaptörvény 23. cikkének (1) bekezdéséből erednek, és az *ultra vires* elfogadott uniós jogi aktusokat érintő ésszerű következményekkel járna). Mindkét alkotmányossági mérce, amelyek távolról sem zárják ki egymást, hanem kölcsönösen erősíthetik egymást,<sup>10</sup> ahogyan az a jelen esetben is történik. Jellegükből adódóan pedig az ilyen érvényességi kritériumokat (az úgynevezett „identitás vizsgálata” és „*ultra vires* felülvizsgálat”) *per definitionem* kizárólag a BVerfG alkalmazhatja.<sup>11</sup>

35. Ilyen körülmények között nem meglepő, hogy a jelen eljárásba beavatkozó több tagállam is (Hollandia, az Olasz Köztársaság, és a Spanyol Királyság) többé-kevésbé határozottan vitatta, sőt cáfolta a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatóságát. Ismét egyszerűen megfogalmazva, azzal érvelnek, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem nem olyan eljárási mechanizmus, amelynek az a célja, hogy lehetővé tegye a nemzeti bíróságok számára az uniós jogi aktusok érvényességének általuk végzendő vizsgálatát, ahogyan ez a jelen esetben történik, hanem

4 – 17–32. pont.

5 – BVerfGE, 89, 155 (1992).

6 – 123 BVerfGE 267 (2009).

7 – 2 BvR 2661/06.

8 – Elegendő példaként említeni az annak megalapozására irányuló érvelést, hogy a nemzeti jog értelmében vett „alkotmányos identitás” fogalma miért nem egyezhet meg az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése szerinti „nemzeti identitással” (az előzetes döntéshozatalra utaló határozat 29. pontja).

9 – Lásd Lübke-Wolff és Gerhardt alkotmánybírák különvéleményét a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem tekintetében hozott határozathoz. Lásd különösen Lübke-Wolff (28. pont) és Gerhardt (14–18. pont) érveit.

10 – Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat 25. pontja.

11 – Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat 17. és 26. pontja.

hogy biztosítsa azt, hogy e vizsgálatot az erre kizárólagosan jogosult bíróság végezze: maga a Bíróság. E gondolatmenetet folytatva: amennyiben a nemzeti bíróság az uniós jogi aktus érvényességével kapcsolatban fenntartaná az utolsó szó jogát, az előzetes döntéshozatal iránti kérelem ilyen esetben pusztán konzultatív jellegű lenne, és ezáltal aláásná a Szerződések által előírt jogorvoslati rendszerben betöltött funkcióját.<sup>12</sup>

36. Végeredményben nem lenne szükség arra, hogy a nemzeti bíróságnak előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel fordulhasson a Bírósághoz, ha ez a kérelem elválaszthatatlanul vagy fogalmilag magában foglalja már a kapott választól való tényleges eltérés *realis* lehetőségét. A nemzeti bíróság ezt azért nem teheti meg, mert ez nem egy olyan helyzet, amely az EUMSZ 267. cikk hatálya alá tartozónak tekinthető.<sup>13</sup>

37. A probléma fenti kifejtését követően, amelyet bátorodom a jelen döntéshozatali eljárás „funkcionális” zavarának minősíteni, hozzáteszem, hogy véleményem szerint a Bíróságnak az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre adandó válasz részeként ezzel foglalkoznia kell. Mindazonáltal azt is megjegyzem, hogy ezt csak annyiban kell megtennie, amennyiben a jelen ügy szempontjából elengedhetetlen, azaz az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatóságát érintő következmények erejéig. Tagadhatatlan ugyanis a BVerfG hivatkozott ítélkezési gyakorlatának jelentősége, és annak lehetséges következményei, ahogyan azt régóta kellőképpen alátámasztják a jogelméleti magyarázatok.<sup>14</sup> Elegendő példaként rámutatni az előzetes döntéshozatalra utaló határozat 30. pontjában szereplő hivatkozásra, amely szerint az „alkotmányos identitás” és az „*ultra vires* felülvizsgálat” fogalma számos tagállam alkotmányos hagyományának része.

38. Kétségtelen ez utóbbi tekintetében, hogy több alkotmánybíróság és legfelsőbb bíróság meglehetősen eltérően, de alapvetően elővigyázatosságból, indokoltan tartotta – a lehető legáltalánosabban fogalmazva – az integrációs folyamat alapját képező európai „alkotmányos megállapodással” történő szakítás általában véve szélsőségesnek tekintett lehetőségének megfogalmazását vagy rögzítését,<sup>15</sup> mégpedig különösen valamelyik uniós szerv eljárásának következményeként.

39. Márpedig, ugyanúgy mint a hasonlóan releváns egyéb kérdésekben, álláspontom szerint a jelen eljárás szempontjából nem feltétlenül szükséges, hogy a Bíróság megvizsgálja e különböző – ismétlem – szélsőségesnek tartott megállapítások okát, valamint a tagállamok szintjén történő többé-kevésbé általánossá válásukat, vagy a BVerfG által kifejtett megközelítésekkel való több-kevesebb egyezést. Ebben a konkrét esetben a „One case at a time”<sup>16</sup> óvatos megközelítését kellene alkalmazni. Igyekszem elmagyarázni, hogy miért gondolom így.

12 — Lásd e tekintetben szintén a Lübke-Wolff alkotmánybíró fent hivatkozott különvéleményének 11. pontjában tett megállapítását.

13 — A Bíróság számos esetben megállapította, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás nem szolgálhat tanácsadói vélemények adására irányuló eljárásként. Az ítélkezési gyakorlat szerint az előzetes döntéshozatal iránti kérelem alapvető értelme nem az általános vagy elvi kérdésekről szóló tanácsadói vélemények kialakítása, hanem azt uniós joggal kapcsolatos jogvita hatékony megoldásának szükségessége teszi indokolttá. (lásd többek között: Djabali-ítélet, C-314/96, EU:C:1998:104., 19. pont; Alabaster-ítélet, C-147/02, EU:C:2004:192, 54. pont; Åkerberg Fransson ítélet, C-617/10, EU:C:2013:105, 42. pont).

14 — Lásd többek között Paul Craig: „The ECJ and ultra vires action: A conceptual analysis”, *Common Market Law Review* (2011), 48; Kumm, M.: „Who Is the Final Arbiter of Constitutionality in Europe?”, *Common Market Law Review* (1999), 36; Millet, F.-X.: „L’Union européenne et l’identité constitutionnelle des États membres”, *LGDJ*, Párizs, 2013; Payandeh, M.: „Constitutional review of EU law after Honeywell: Contextualizing the relationship between the German Constitutional Court and the EU Court of Justice”, *Common Market Law Review* (2011), 48.

15 — Lásd többek között a BVerfG fenti 5–7. lábjegyzetben hivatkozott határozatain kívül a francia Conseil constitutionnel (alkotmánytanács) 2006. július 27-i és 2011. június 9-i ítéleteit (2006–540 DC sz. és 2011–631. sz. határozatok); a spanyol Tribunal Constitucional (alkotmánybíróság) 2014. december 13-i 1/2004. sz. határozatát; az olasz Corte costituzionale (alkotmánybíróság) 183/1973. sz. és 168/1991. sz. ítéleteit; a dán Højesteret (legfelsőbb bíróság) 1998. április 6-i ítéletét (I 361/1997); a lengyel Trybunał Konstytucyjny (alkotmánybíróság) 2005. május 11-i ítéletét (K 18/04) vagy a brit Supreme Court (legfelsőbb bíróság) 2014. január 22-i ítéletét ([2014] UKSC 3).

16 — Sunstein, C.: *One Case at a Time. Judicial Minimalism on the Supreme Court*, Harvard University Press, Cambridge, 2001.

40. Előrebocsátom, hogy az a körülmény, hogy a BVerfG a fennállásának hosszú ideje alatt első alkalommal fordul a Bírósághoz előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztésével, nem igényel különösebb magyarázatot a részemről, ha csak azt nem, hogy egy olyan eset megerősítéséről van szó, amely szokásossá kezd válni. Az Unió jogrendjének úgymond *sűrűsödése* arra készíti a tagállamok bíróságait, különösen az alkotmánybíróságokat, hogy egyre inkább az EUMSZ 267. cikk szerinti bíróságokként viselkedjenek.<sup>17</sup> A tagállamok többségében működő alkotmánybíróság egyedi jellege korábban elegendő magyarázatul szolgált ahhoz a tényhez, hogy kivételes esetnek számított az, amikor a bírói együttműködés és az uniós jog egységes értelmezésének biztosítása érdekében a Bírósághoz fordultak. Az általános kép kezd megváltozni, és ezt a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem is megerősítheti.

41. Ugyanakkor az előzetes döntéshozatalra utaló határozat bevezető része mégis nyilvánvalóvá teszi, hogy a BVerfG kezdeményezése a „kivételesség” jellegzetes jegyeit hordozza. Egyáltalán nem világos, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztése az előző pontban általam adott értelemben vett szokásossá válási folyamat részének tekintendő-e.

42. Az említett ítélkezési gyakorlatból ugyanis kitűnik, hogy a szóban forgó előzetes döntéshozatal iránti kérelem egy „kivételesnek” tekintett olyan helyzet elkerülhetetlen következménye, amelyet pillanatnyilag és egyszerűen *ultra vires* jellegűnek lehet minősíteni: azaz azon megállapításnak, hogy egy uniós szerv vagy intézmény súlyosan megsértette a Szerződésekből fakadó hatásköri rendet, amelynek alapja és előfeltételei azonban a nemzeti alkotmányban rejlenek. Először is ezen ítélkezési gyakorlat *ultra vires* vetületére szorítkozom, és mellőzöm az „alkotmányos identitás” kérdését.

43. A jelen ügy pontosan az imént leírt hipotézisnek felel meg. A nemzeti bíróság azon elvi megállapításból indul ki, hogy az uniós szerv intézkedése *ultra vires* jellegű volt.<sup>18</sup> Konkrétan a nemzeti jog szempontjából egy „nyilvánvaló és strukturálisan jelentős *ultra vires* jogi aktusról” van szó,<sup>19</sup> amely ráadásul a jelen esetben kihat a nemzeti alkotmányos rend alapvető tartalmára.<sup>20</sup>

44. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem funkcionalitását illetően, a BVerfG a *Honeywell*-ítéletben már megállapította, hogy egy hasonló helyzetben és egy bizonyos módon már megkezdett *ultra vires* felülvizsgálat keretében „lehetőséget” kell „adni” a Bíróságnak, hogy döntést hozzon a vitatott jogi aktus érvényességével kapcsolatban, amely döntést a BVerfG-nek „az uniós jog alapvetően kötelező érvényű értelmezéseként” kell figyelembe vennie.<sup>21</sup>

45. Jelenleg figyelmen kívül kell hagyni az arra vonatkozó kétséget, hogy a kérdést előterjesztő bíróság ezen kifejezésmódja kellőképpen megfelel-e a végső fokon eljáró nemzeti bíróságokat az EUMSZ 267. cikk szerint terhelő kötelezettségnek. Az számít, hogy a Bíróság előtt folyamatban lévő, ugyanazon vitatott jogi aktus érvényességére vonatkozó eljárás ily módon beleilleszkedik azon alapeljárásba, amely kezdettől fogva egy *ultra vires* felülvizsgálatra irányul. Kétségtelenül abból az elvből kell kiindulni, hogy a vitatott jogi aktus felülvizsgálata során a Bíróság feladata az uniós jog értelmezése, amely a nemzeti bíróságra nézve kötelező érvényű. A kérdés azonban ennél összetettebb.

17 — Lásd e tekintetben Martinico, G.: „Preliminary Reference and Constitutional Courts: are You in the Mood for Dialogue?”, in: Fontanelli, F., Martinico, G. és Carrozza, P.: *Shaping Rule of Law through Dialogue: International and Supranational Experiences*, Europa Law Publishing, Groningen, 2010; Alonso García, R.: *Justicia Constitucional y Unión Europea*, 2. kiadás, Thomson-Civitas, Madrid, 2014; Ukrow, J.: „Von Luxemburg lernen heißt Integrationsgrenzen bestimmen. Anmerkungen zur Vorlage-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 14. Januar 2014” (Vorlage-Entscheidung des BVerfG 2014. január 14.), *Zeitschrift für Europarechtliche Studien*, 2014, 122. o.; Mayer, F.: „Multilevel Constitutional Jurisdiction”, in: Bogdandy, A. és Bast, J. (szerk.): *Principles of European Constitutional Law*, 2. kiadás, Hart-Beck-Nomos, 2010., valamint Komárek, J.: „The Place of Constitutional Courts in the EU”, *European Constitutional Law Review* (2013) 9.

18 — Lásd a BVerfG ítélkezési gyakorlatát, amelyre az előzetes döntéshozatalra utaló határozat 24. pontja hivatkozik.

19 — Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat 33. pontja.

20 — Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat 28. pontja és az „alkotmányos identitással” kapcsolatban ott megfogalmazott hivatkozások.

21 — A fent hivatkozott *Honeywell*-ítélet szó szerint úgy fejezi ki, ahogyan azt a kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra utaló határozat 24. pontjában megismétli.

46. Ez utóbbi tehát nem zárná ki – ahogy azt hamarosan kifejtem, és ha jól értettem – a BVerfG által végzett későbbi („ezt meghaladó”) felülvizsgálatot, ha „nyilvánvaló”, hogy a vitatott jogi aktus megsértette a hatáskör-átruházás elvét, ami alatt az értendő, hogy a hivatkozott jogsérelem akkor „nyilvánvaló”, ha az az említett elv „lényeges sérelme” útján valósul meg, és ezenkívül „kellően súlyosnak” minősíthető.<sup>22</sup> Ha a hivatkozott szakaszra vonatkozó értelmezésem helytálló, nyilvánvaló, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem úgymond „beilleszkedése” a nemzeti bíróság *ultra vires* jogi aktusra vonatkozó végső értékelésének folyamatába, általam funkcionálisnak minősített problémákat vet fel.

47. A Bíróság szükségesnek tekintett felkérése arra, hogy a vitatott jogi aktusról – bár kizárólag az uniós jog szempontjából – előzetes döntést hozzon, a két bíróság között fennálló „együtműködési viszony” kifejeződéseként jelenik meg, amely fogalmat maga a kérdést előterjesztő bíróság vezetett be.

48. Ezen „együtműködési viszony” tartalma messze nem pontos, azonban nyilvánvaló, hogy több kíván lenni a bíróságok közötti pontatlan „párbeszédnél”. Ennek alapját végső soron az az elmélet képezi, amely szerint a szövetségi alkotmánybíróságnak a nemzeti alkotmányból fakadó alapvető rend biztosítására irányuló kötelezettségét az uniós jog felé nyitott és befogadó hozzáállást tanúsítva („europarechtsfreundlich”) kell teljesítenie, és amely fogalom talán a lojális együtműködés elvéből is (az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése) levezethető.

49. Ebben rejlik az a kétértelműség, amellyel a Bíróság szembesül az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben: egyrészt, egy olyan nemzeti alkotmánybíróságról van szó, amely végeredményben az EUMSZ 267. cikk szerinti végső fokon eljáró bíróságként lép fel, mégpedig a különös együtműködési viszony és az úgynevezett „integrációs programot” támogató eljárás általános elve kifejeződésének jegyében. Másrészt pedig egy olyan nemzeti bíróságról van szó, amely a Bírósághoz kíván fordulni, anélkül azonban – amint azt ki is nyilvánítja –, hogy a tagállama európai integrációjának alkotmányos feltételeinek és korlátainak meghatározását illető végső felelősségéről lemondana. E kettősség áthatja a szóban forgó előzetes döntéshozatal iránti kérelem egészét, éppen ezért különösen nehéz teljesen figyelmen kívül hagyni az eset vizsgálata során.

50. Ami azt a kérdést illeti, amelyet a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem funkcionalitásának minősítettem, véleményem szerint először azt kell vizsgálni, hogy a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem valóban azon alapvető előfeltevéseken alapul-e, amelyek alapján a Bíróság előtti úgynevezett előzetes döntéshozatali eljárás az egymást követő Szerződésekben kialakult, és amelyen stratégiaileg az uniós jog bírói jogvédelmének biztosítása nyugszik.<sup>23</sup>

51. Ennélfogva, amennyiben a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem egyetlen értelmezési módja az lenne, amelyet az olasz kormány kifejezetten javasol,<sup>24</sup> úgy kellene tekinteni, hogy a látszat ellenére valójában nem a „267. cikk” szerinti előzetes döntéshozatali eljárásról van szó, hanem valami másról – olyan dologról, amelyet mindenestre nehéz fellelni a Szerződésben.

52. Az előzetes döntéshozatali eljárást ugyanis, és az eljárásban érintett néhány félnek ebben igaza van, egyáltalán nem úgy alakították ki, hogy a Bíróság számára egyszerűen „alkalmat” biztosítson arra, hogy „egyetértsen” a nemzeti bírósággal, akár az *ultra vires* jelleg, akár más megállapításról legyen szó, ami azon lehetséges következménnyel járna, hogy a Bíróság esetleges „eltérő állásfoglalása” következtében az általa adott válasz elveszíti jelentőségét. Nyilvánvaló, hogy a vitatott jogi aktussal összhangban álló, egy adott értelmezésre alapvetően nyitott hozzáállás nem von le semmit e megállapítás értékéből.

22 — A fent hivatkozott Honeywell-ítélet 61. pontja.

23 — Az előzetes döntéshozatali eljárásról és az uniós bírósági rendszerben betöltött szerepéről lásd Lecourt, R.: *L'Europe des juges*, Bruylant, Brüsszel, 2008. és Ruiz-Jarabo Colomer: *La Justicia de la Unión Europea*, Thomson-Civitas, Madrid, 2011.

24 — Az olasz kormány írásbeli észrevételeinek 5–12. pontja.



Végül, e tekintetben a Bíróság elé terjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem akár ahhoz a nem kívánt végeredményhez is vezethet, hogy maga a Bíróság belekeveredik egy olyan okozati folyamatba, amely az európai integráció alapját képező alkotmányos megállapodással való szakítás bekövetkezéséhez vezet.<sup>25</sup>

53. A jelen előzetes döntéshozatalra terjesztett kérdés ezen értelmezésével szemben úgy tűnik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság – még mindig az *ultra vires* felülvizsgálat területén – abból indul ki, hogy a vitatott jogi aktusra vonatkozó értékelési mércéje vagy kritériuma *eltérhet* a Bíróságétól („lehetséges, hogy nem teljesen állnak összhangban”).<sup>26</sup> Ennek következményeként a BVerfG előtti peres eljárás bizonyos mértékig *eltérhet* a Bíróság előtti előzetes eljárástól. Mindazonáltal a BVerfG által használt óvatos megfogalmazás és a kifejtett érvelés jellege<sup>27</sup> számomra azt sugallják, hogy tartalmilag az *ultra vires* felülvizsgálat mércéje azzal nagymértékben megegyezik.

54. Ebből a szempontból a szóban forgó kérdés ezt jól példázza. Jóllehet ugyanis az EKB vitatott határozata érvényességének megítélése nagyrészt attól függ, hogy a Bank hatásköre meddig terjed, és különösen, hogy mi az „árstabilitás” elsődleges célja, e fogalmat a Szerződés (az EUMSZ 127. cikk (1) bekezdése) és a nemzeti alkotmány (német Alaptörvény 88. cikkének utolsó mondatrésze) is tartalmazza. Mindkét esetben ugyanazon fogalom, az EKB elsődleges feladatát jelentő „árstabilitás” hatályának értelmezéséről van szó, függetlenül attól, hogy e fogalmat az egyik vagy másik alapvető jogszabály, vagy mindkettő tartalmazza-e.

55. Márpedig az előzetes döntéshozatalra utaló határozat szerint nemcsak a hatáskör-átruházás elve (*ultra vires*), hanem a Németországi Szövetségi Köztársaság „alkotmányos identitása” is az alapeljárás tárgyát képezi, mégpedig a vitatott jogi aktusból eredő azon következmények alapján, amelyeket az elsősorban az állampolgárok akaratának kifejezésére hivatott nemzeti alkotmánybíróság számára eredményez. Az „*ultra vires* felülvizsgálat” és az „identitás szerinti felülvizsgálat” ebben az esetben a BVerfG szóhasználata szerint az alapeljárásban egybeesik.

56. Márpedig, az egyik vagy másik bíróság által alkalmazandó, eltérő vizsgálati mérce ismét megjelenik az előzetes döntéshozatalra utaló határozat e részében. Kifejezetten az „identitás szerinti felülvizsgálatot” illetően a BVerfG így szó szerint azt javasolja, hogy „a fennálló együttműködési viszonyban a Bíróság feladata az intézkedés értelmezése. Ezzel szemben a BVerfG feladata az alkotmányos identitás sérthetetlen magjának a meghatározása és annak vizsgálata, hogy az intézkedés (a Bíróság által megállapított értelmezés szerint) sérti-e ezeket a lényegi elemeket.”<sup>28</sup>

57. Ezzel kapcsolatban ismét érdemes lenne egy sor jelentősebb megfontolásnak teret engedni. Mindazonáltal csak azt kívánom sugallni – anélkül, hogy további feltevések vizsgálata szükségessé válna –, hogy a jelen ügyben, amelyben minden arra utal hogy az „*ultra vires* felülvizsgálat” és az „identitás szerinti felülvizsgálat” egymással elválaszthatatlanul összefonódik, a Bíróság feladatára és a BVerfG feladatára irányadó felülvizsgálati mérce közötti különbség elismerését illető, fent kifejtett nehézségek továbbra is relevánsak maradnak.

58. Mindenesetre az elemzésem ezen pontjánál engedjenek meg nekem néhány általános jellegű észrevételt.

25 — Lásd Funke, A. megfogalmazását: „Virtuelle verfassungsgerichtliche Kontrolle von EU-Rechtsakten: der Schlussstein?: Anmerkung zu BVerfGE 126, 286” (Honeywell bzw. Mangold-Urteil EuGH), *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 26, 2. sz., 2011, 172. o. Lásd még Hobe, S.: „Abkehr von Solange? – Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur Vorratsdatenspeicherung und zu Honeywell”, in: Sachs, M. és Siekmann, H.: *Der grundrechtsgeprägte Verfassungsstaat Festschrift für Klaus Stern zum 80. Geburtstag*, Duncker & Humblot, Berlin, 2012, 753. o.

26 — Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat 26. pontja.

27 — A BVerfG szerint az Unió hatáskörének túllépésével kapcsolatos „határesetekben” előfordulhat, hogy az egyik vagy másik bíróság nézőpontjai nem „teljesen” egyeznek meg, mivel egyrészt, a tagállamok továbbra is a „Szerződések urai” maradnak, és másrészt az uniós jog nincs ugyanabban a helyzetben (elsőbbiség vagy elsődleges alkalmazás), mint a Szövetség a Landokkal szemben (felsőbbiség).

28 — Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat 27. pontja.

59. Egyfelől, számomra szinte lehetetlennek tűnő feladat *ennek az* Uniónak a megőrzése úgy, ahogy azt jelenleg ismerjük, ha egy kevésbé meghatározott és gyakorlatilag az egyes államok szabad rendelkezése alá tartozó, úgynevezett „alkotmányos identitás” kategóriájában kifejeződő abszolút fenntartásnak akarjuk alávetni, különösen akkor, ha ez az alkotmányos identitás az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében szereplő „nemzeti identástól” eltérőnek tekintendő.

60. A tagállamok – amelyek száma, mint tudjuk, jelenleg 28 – illetékes szervei, gyakran bíróságai által önállóan kialakított és értelmezett ilyen „identitási fenntartása” következtében az uniós jogrend nagy valószínűséggel másodlagos helyzetbe kerülne, legalábbis minőségi szempontból. Anélkül, hogy a részletekbe belemennénk, és a megítélés szándéka nélkül, a jelen ügy jellegzetességei jól illusztrálják az általam felvázolt helyzeteket.

61. Másfelől úgy vélem, hogy hasznos lehet emlékeztetni arra, hogy a Bíróság nagyon régóta a tagállamok „közös alkotmányos hagyományainak” kategóriájából merített ihletet az Unió alapját képező értékrendszer kialakításakor.<sup>29</sup> A Bíróság különösen egy önálló jogi kultúra, az uniós jog kultúrájának lefektetésekor részesítette előnyben ezen közös alkotmányos hagyományokat. Az Unió ezáltal nemcsak jogi közösség jelleget, hanem „alkotmányos kultúrával rendelkező közösség” jelleget is ölt.<sup>30</sup> Ez a közös alkotmányos kultúra az Unió közös identitásának részeként jelenik meg, amely véleményem szerint azon fontos következménnyel jár, hogy a közös alkotmányos kultúrától – óvatos kifejezéssel élve – ne csillagászati távolságra lehessen érezni az egyes tagállamok alkotmányos identitását, amely természetesen a szükség szerinti mértékben önálló. Ellenkezőleg, a jól átgondolt, uniós jog felé nyitott hozzáállásnak közép- és hosszú távon ösztönöznie kellene az Unió és az egyes tagállamok alkotmányos identitása közötti alapvető összefonódás elvét.

62. Visszatérve már az előzetes döntéshozatal iránti kérelem funkcionális nehézségére, úgy vélem, hogy egy olyan *nemzeti* értékelés keretében, amely ötvözi az „*ultra vires* felülvizsgálatot” az „identitási felülvizsgálattal”, fennáll a kérelem „eszközzé válásának” tényleges veszélye, így felmerülhet az a kérdés, hogy nem lehetséges-e egy olyan alternatív megközelítés, amellyel az említett nehézség leküzdhető lenne. Álláspontom szerint ilyen alternatív olvasat lehetséges, figyelembe véve ezen ítélkezési gyakorlat eredetét, és élve egyúttal a lojális együttműködés (az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése) elvében rejlő lehetőségekkel. Végeredményben, az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet övező, már hivatkozott kétértelműség előnyeinek kiaknázásáról lenne szó.

63. Emlékeztetni kell arra, hogy látszólag az előzetes döntéshozatali kérelem Bíróság elé terjesztésének – úgymond – kötelezettsége a BVerfG 2010. július 6-i határozatában (*Honeywell*-ügy) egyfajta új elemként jelenik meg, azzal a szándékkal, hogy – ahogyan azt széles körben elismerték – fenntartsa a bíróságok közötti párbeszédet oly módon, hogy e párbeszéd az ügy jelentősége által megkövetelt mértékben folytatható legyen.<sup>31</sup> Ebből a szempontból az előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztésének előkészítése magában rejti azt az őszinte törekvést, hogy a Bíróság által megállapított uniós jogi értelmezés elegendő alapot biztosítson az alapeljárásban benyújtott kérelmek megválaszolásához. A kívánt végeredmény az lenne, hogy az alkotmányos követelményekre alapozott esetleges későbbi felülvizsgálat, az adott körülmények között, nem jutna olyan következtetésekre, amelyek nyíltan ellentmondanak a Bíróság válaszában.

29 — Lásd Pizzorusso, A.: *Il patrimonio costituzionale europeo*, Il Mulino, Bologna, 2012, IV. és V. fejezet.

30 — Lásd Häberle, P.: *Europäische Verfassungslehre*, 6. kiadás, Nomos, Baden-Baden, 2009., 478. és azt követő oldalak; ezt idézi Vosskuhle, A.: „Der Europäische Verfassungsgerichtsverbund”, TranState Working Papers 16. sz., *Staatlichkeit im Wandel – Transformations of the State*, Bréma, 2009., 22. o.

31 — Lásd egy 35 jogászból álló csoport pár hónappal korábbi kezdeményezését, amely a BVerfG-ről szóló törvénybe egy újabb rendelkezés beillesztését javasolta arra adott válaszként, hogy a 2009. június 30-i határozatban nem hivatkoztak az együttműködési kapcsolatra. A kezdeményezés elérhető: [www.europa-union-de/fileadmin/files\\_eud/Appell\\_Vorlagepflicht\\_BVerfG.pdf](http://www.europa-union-de/fileadmin/files_eud/Appell_Vorlagepflicht_BVerfG.pdf).

64. Ezenkívül nyilvánvaló, hogy a lojális együttműködés elve a bíróságokra is érvényes, beleértve az ebben a fontos eljárásban érintett két bíróságot is.<sup>32</sup> E kölcsönös lojalitás azokban az esetekben különösen sürgető, amelyekben egy tagállam legfelsőbb bírósága alkotmányos hatáskörei felelősségteljes gyakorlása keretében – további megfontolások mellőzésével – lojálisan előterjeszti kétségeit egy uniós szerv meghatározott döntésével kapcsolatban. A lojális együttműködés elve természetesen kötelezi a nemzeti bíróságot, mivel e bíróság feladata ezen elv megtestesítése és érvényesítése. A Bíróságot, úgy vélem, ez az elv kétszeresen kötelezi az ügy körülményei között.

65. Egyfelől alapvetően meg kell jegyezni, hogy ez az elv arra kötelezi, hogy a lehető legnagyobb lojalitással adjon választ a teljes bizalommal elé terjesztett kérdésre; ehhez a legkisebb kétség sem fér. Különösen akkor, ha a nemzeti bíróság, annak kifejtésekor, hogy a szóban forgó jogi aktus mennyire komoly kétségeket ébresztett benne az érvényességgel és értelmezéssel kapcsolatban, kifejezetten szabatos nyelvezetet használ, ezt az aggodalom szintjének megnyilvánulásaként kell érteni. Úgy vélem, hogy így értelmezhető a német kormány felhívása a jelen ügy „konstruktív” kezelésére.<sup>33</sup>

66. Másfelől, és itt mindenekelőtt erről van szó, a lojális együttműködés elve különös erőfeszítést igényel a Bíróságtól, hogy az oly gyakran hivatkozott nehézségek ellenére érdemi választ adjon az elé terjesztett kérdésre. Ez azt jelenti, hogy a Bíróságnak egy meghatározott feltevésből kell kiindulnia a válaszában végső kimenetelét illetően.

67. E feltevés konkrétan abban nyilvánulna meg, hogy eleve nem lehet kizárni, sőt bízni kell abban, hogy a nemzeti bíróság a Bíróság által adott válasz alapján és azt figyelembe véve, saját felelőssége gyakorlásának sérelme nélkül, az alapeljárásban irányadónak fogadja el a Bíróság által az előterjesztett kérdésre adott választ. A lojális együttműködés tartalmaz egy bizalmi elemet, és e bizalom a jelen ügyben különös jelentéssel bírhat. Figyelembe kell venni, hogy a BVerfG oly módon alakította ki a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelmet, hogy a Bíróság ésszerű kereteken belül bízhat abban, hogy a BVerfG elégségesnek és véglegesnek fogja tekinteni a kapott választ, amely elegendő kritériumokat ad ahhoz, hogy a nemzeti bíróság az alapeljárásban előterjesztett kérelmeket megválaszolja.<sup>34</sup> A BVerfG által a Honeywell-ítéletben felvázolt „útiterv” megerősítheti ezt a megközelítést.<sup>35</sup>

68. Amennyiben a helyzet ilyen megítélése elfogadható, a Bíróságnak véleményem szerint a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelemben felvetett „funkcionalitás” kérdését úgy kell megközelítenie, hogy az imént ismertetett feltevéseken kívül minden egyéb felvetést kizár, mivel azok nehezen elképzelhető végleteknek tekinthetők, és végeredményben nem tűnnek elegendőnek a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelemben előterjesztett kérdésekre érdemben adandó válasz megtagadásához.

69. Közbenső következtetésként éppen ezért azt javasolom, hogy a Bíróság állapítsa meg, hogy a kérelemre érdemi válasz adható.

32 — Lásd e tekintetben Streinz, R.: „Der Kontrollvorbehalt des BVerfG gegenüber dem EuGH nach dem Lissabon-Urteil und dem Honeywell-Beschluss”, in: Sachs, M. és Siekmann, H.: i. m., 978. o.

33 — A Németországi Szövetségi Köztársaság kormánya a jelen eljárásban tett írásbeli és szóbeli észrevételeiben ebben az értelemben hangsúlyozta, hogy a jelen ügyben a Bíróságnak olyan formában kell értelmezni a Szerződéseket, hogy elkerülhető legyen a tagállamok alkotmányos rendjének lényegi összetevői és az uniós jog közötti összeütközés.

34 — Az, hogy a nemzeti identitás tiszteletben tartására vonatkozó rendelkezésnek (az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése) a BVerfG által indított előzetes döntéshozatali eljárásban milyen hatást fejthet ki, még nem lezárt kérdés (lásd Dederer, H.-G.: „Die Grenzen des Vorrechts des Unionsrechts”, *Juristen Zeitung*, 2014/7). Lásd e tekintetben a Bizottság azon javaslatát, amely szerint előzetesen bővíteni kell a felülvizsgálat európai kereteit, adott esetben egy újabb előzetes döntéshozatali eljárás útján, arra a valószínűtlen esetre, ha a BVerfG a Bíróságnak az uniós jogi aktus jogszerűségét megállapító válasza ellenére úgy döntene, hogy megállapítja annak *ultra vires* jellegét (a Bizottság észrevételeinek 37. pontja).

35 — E tekintetben a BVerfG megállapítja (a Honeywell-ítélet 66. pontja), hogy az integrációs elv védelméhez az *ultra vires* felülvizsgálatot „visszafogottan” („zurückhaltend”) kell gyakorolni. Ezen túlmenően, a Bíróság értelmezési technikáinak sajátos jellege arra kellene hogy ösztönözze a nemzeti bíróságot, hogy ne helyettesítse a Bíróság módszereit a saját értelmezési módszereivel. Ebben az értelemben állapítja meg a nemzeti bíróság, hogy indokolt a Bíróság arra vonatkozó „elvárása”, hogy az esetleges pontatlanságokkal szemben bizonyos mértékű tűréshatárt kell biztosítani („Anspruch auf Fehlertoleranz”).

## V – Elfogadhatóság

70. Jelentős számú tagállam, valamint a jelen eljárásban észrevételt benyújtó intézmények kétségeiket fejezték ki az elsődlegesen előterjesztett kérdések elfogadhatóságával kapcsolatban, mivel harmadik személyekkel szemben joghatással nem bíró jogi aktus, azaz az OMT-program érvényességéről van szó.

71. Nagyon röviden összefoglalva, az említett beavatkozók kiemelik a 2012. szeptember 6-i jogi aktus nem végleges, sőt úgymond „előkészítő” jellegét, amely aktussal a Kormányzótanács elfogadta a hivatkozott programra irányadó alapvető követelményeket, amelynek végleges jóváhagyására még nem került sor. Ahogyan azt az EKB is megerősítette, az említett ülésen az egyes feltételekről állapodtak meg, de nem magáról az OMT-programról. E program érvényessége csak akkor vizsgálható, ha a Kormányzótanács, az EKB Alapokmányában előírt jogi aktusok rendszerének megfelelően, formálisan elfogadja és közzéteszi a programot.

72. A Bíróság ítélkezési gyakorlata alapvetően alátámaszthatja ezt az értelmezést. A megsemmisítés iránti keresetekkel kapcsolatos ítélkezési gyakorlattal ellentétben, ha a joghatással nem rendelkező aktusok megtámadhatók.<sup>36</sup> Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem konkrét összefüggésében a Bíróság már korábban elfogadhatatlannak nyilvánította az olyan atipikus aktusok ellen irányuló, érvényességre vonatkozó előzetes döntéshozatali kérelmeket, amelyeket nem tesznek közzé és nem kötelező érvényűek.<sup>37</sup> A jelen eljárásban beavatkozók szerint ez a helyzet áll fenn az OMT-program esetében, amelyet az EKB elnöke 2012. szeptember 6-án sajtótájékoztató keretében jelentett be, és amelyet egy, a program alapvető technikai részleteit ismertető sajtóközlemény követett.

73. Az alábbiakban kifejtendő okok miatt azonban úgy vélem, hogy az OMT-program olyan aktus, amelynek érvényessége az ennek megállapítására irányuló előzetes döntéshozatali eljárás keretében értékelhető. E következtetést két eltérő indok alapozza meg. Egyrészt, meghatározónak tekintem azt, hogy olyan aktusról van szó, amely általános jellemzői szerint egy uniós intézmény általános cselekvési programját alkotja. Másrészt szükségesnek tartom kiemelni, hogy milyen különös jelentőséggel bír az EKB nyilvános kommunikációja az aktuális monetáris politikájára nézve.

74. Működésének első éveitől kezdve a Bíróság a jogi aktusok megtámadhatóságának feltételeként megkövetelte a kötelező jelleg és a joghatást kiváltó képesség együttes fennállását.<sup>38</sup> E feltételek konjunktívák, bár néha, például az ajánlások érvényességének előzetes döntéshozatali eljárásban történő felülvizsgálata esetén, vagylagosan nyilvánulnak meg.<sup>39</sup>

75. Úgy vélem azonban, hogy a két feltételt eltérően kell értékelni a megtámadott jogi aktus közvetlen címzettjének függvényében. Az alábbiakban kifejtettek szerint az ítélkezési gyakorlat a két feltétel alkalmazásakor rugalmasabbnak mutatkozik akkor, ha a megtámadott jogi aktus olyan általános cselekvési program tervezésére irányuló intézkedés, amely magát a határozatot elfogadó hatóságot kötelezi, mint akkor, ha a jogi aktus harmadik személyek tekintetében jogviszonyt keletkeztető intézkedést tartalmaz. Ennek oka abban rejlik, hogy egy közhatalmi szerv általános cselekvési programjai ugyan megjelenhetnek atipikus formában, mégis képesek nagyon közvetlenül befolyásolni a magánszemélyek jogi helyzetét. Ezzel szemben azoknak az intézkedéseknek, amelyeknek közvetlen címzettjei magánszemélyek, meghatározott alaki és tartalmi feltételeknek kell megfelelniük, különben nem létezőknek kell tekinteni őket.

36 — Lásd többek között: Portland-Cement-Fabriken kontra Bizottság ítélet (8/66–11/66, EU:C:1967:7, 91. pont); Sucrimex kontra Bizottság ítélet (133/79, EU:C:1980:104, 12–19. pont); Gauff kontra Bizottság ítélet (182/80, EU:C:1982:78, 18. pont).

37 — Friesland Coberco Dairy Foods ítélet (11/05, EU:C:2006:312, 38–41. pont).

38 — Lásd a 36. lábjegyzetben hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

39 — Lásd: Grimaldi-ítélet (322/88, EU:C:1989:646, 8. és 9. pont); Deutsche Shell ítélet (188/91, EU:C:1993:24, 18. pont).

76. Egy olyan általános cselekvési program, mint amilyenről szó van, atipikus technikák útján is kifejeződhet, címzettje maga a jogi aktust elfogadó hatóság lehet, kívülről szemlélve alakilag nem létezőnek tekinthető, azonban az, hogy képes döntő mértékben befolyásolni harmadik személyek jogi helyzetét, igazolja a nem formalista hozzáállás alkalmazását a „jogi aktusként” való besorolásakor. Ellenkező esetben fennáll a veszélye annak, hogy egy adott intézmény megsérti a jogi aktusok rendszerét és a vonatkozó jogvédelmi garanciákat, és ezáltal külső hatást kiváltó jogi aktusokat általános programoknak álcáz.

77. A Bíróság ítélkezési gyakorlata különös rugalmasságot mutatott az ilyen típusú, külső hatás kiváltására képes, általános cselekvési programok vizsgálata során.

78. Az 1971-ben meghozott Bizottság kontra Tanács (AETR) ítélet<sup>40</sup> fontos kiindulási pont, mivel ebben többek között a Tanács azon határozati aktusának jellegét tárgyalták, amely egy nemzetközi megállapodásnak a tagállamok által történő megtárgyalására és megkötésére vonatkozott. A Tanács véleménye szerint az említett határozat sem annak alakja, tárgya vagy tartalma miatt nem tekinthető megtámadható jogi aktusnak, hanem a Tanács keretében a tagállamok között létrejött politikai megállapodásnak, jogosultság létrehozására, kötelezettség megállapítására vagy jogviszony módosítására irányuló bármely szándék nélkül.

79. A Tanács érveinek elemzése során a Bíróság megállapította, hogy „az intézmények által hozott valamennyi, joghatások kiváltására irányuló rendelkezés vonatkozásában, azok jellegétől vagy formájától függetlenül”, lehetővé kell tenni a bírósági felülvizsgálatot.<sup>41</sup> A megtámadott határozat vizsgálatát követően a Bíróság elsősorban két jellemzőt emelt ki: egyfelől, hogy a határozat nem egy önkéntes koordináció kifejezése, hanem egy kötelező irányvonal tükröződése;<sup>42</sup> a másfelől pedig, hogy a szóban forgó határozatban foglaltak nem tekinthetők „a Szerződésben meghatározott eljárások alóli kivételeknek”<sup>43</sup>.

80. Az AETR-ügyben (EU:C:1971:32) adott érdemi megállapítások kiegészítéseképpen a Bíróság ugyancsak különös figyelmet fordított a megtámadott határozat elfogadásának *körülményeire*. A fent hivatkozott objektív tényezőkön kívül az aktus elfogadásának körülményei olyan kiegészítő bizonyítékokként szolgálhatnak, amelyek alátámasztják akár az aktus szerzőjének azon szándékát, hogy harmadik személyekkel szemben joghatást váltson ki, akár pedig azt, hogy a szerzőnek tudomása volt az intézkedés potenciális külső hatásáról. A Bíróság a Franciaország kontra Bizottság ítéletben<sup>44</sup> emelte ki ennek jelentőségét, amely ítéletben elismerte a Bizottság belső utasításának megtámadhatóságát amiatt, hogy azt meg lehetett különböztetni egy egyszerű szolgálati utasítástól „mind az elfogadásának körülményei, mind az előkészítésének, megfogalmazásának és közzétételének módja miatt”.<sup>45</sup>

81. A hivatkozott ítélkezési gyakorlat alapján a továbbiakban rátérek azon jogi aktus megtámadhatóságának elemzésére, amelynek érvényességét a kérdést előterjesztő bíróság vitatja.

82. Az OMT-program atipikus vonásokkal rendelkező intézkedés, legalábbis formai megjelenése szerint. 2012. szeptember 5-én és 6-án az EKB Kormányzótanácsának keretében dolgozták ki, és az említett ülésről készült jegyzőkönyvbe foglalták, amely a technikai sajátosságok leírását egy későbbi sajtótájékoztatóra bízta. A program technikai sajátosságainak részleteit tehát a Bank elnöke által tartott sajtótájékoztatón ismertették és később egy angol nyelvű sajtóközleményben tették közzé az EKB honlapján. A program közzététele és az interneten való hozzáférhetővé tétele az OMT-program egyetlen „hivatalos” szövege, ha eltekintünk a határozattervezetektől és az iránymutatásoktól,

40 — 22/70, EU:C:1971:32.

41 — Uo., 42. pont.

42 — Uo., 53. pont.

43 — Uo., 54. pont.

44 — 366/88, EU:C:1990:348.

45 — Uo., 10. pont.

amelyeket az eljárás során az EKB benyújtott, de amelyek még a Bank belső dokumentumait képezik, mivel végleges elfogadásuk és a Hivatalos Lapban történő későbbi közzétételük még várat magára. A sajtóközlemény által általánosságban, de meglehetősen pontossággal meghatározottakat az említett tervezetek részletezik.

83. Az OMT-program kétségtelenül olyan határozat, amelynek két napon át megtárgyalt tartalma világos, és amelynek alapvető jellemzőit a Kormányzótanács keretében fogadták el. A program alapvető sajátosságainak mind a sajtótájékoztatón, mind írott formában az EKB weboldalán történő közzététele ugyancsak megerősíti a Bank arra irányuló nyilvánvaló szándékát, hogy a Kormányzótanács keretében előzetesen elfogadott határozatot nyilvánosságra hozzák. Általános cselekvési programról van szó, mivel az EKB tevékenységét szabályozó feltételeket állapít meg, amelyek alapján az EKB a monetáris politika transzmissziós csatornáinak zavara esetén eljár, ugyanakkor olyan intézkedés is, amely azonnali külső hatást kíván elérni. Ellenkező esetben nem jelentették volna be a lehető legnagyobb nyilvánosság előtt sajtótájékoztató keretében, illetve az EKB internetes oldalán sem tették volna közzé a technikai sajátosságait.

84. Ezenkívül az OMT-programot övező körülmények megerősíteni látszanak, hogy az EKB célja az volt, hogy talán már a program pusztá bejelentésével – akár a szokványostól eltérő módon is – „beavatkozzon” a piacon. Az EKB elnökének 2012. július 26-án Londonban tartott, fent hivatkozott beszéde, amelyben bejelentette „a közös pénz megmentéséhez” szükséges valamennyi intézkedés megtételét, a Kormányzótanács 2012. augusztus 2-i ülését követően aznap tartott sajtótájékoztató, valamint számos tagállam által abban az időben az államkötvény-piacon megélt helyzet megerősíti, hogy az EKB célja az OMT-program pusztá bejelentésével nem egyszerűen az volt, hogy a még tárgyalási szakaszban lévő kezdeményezés belső munkáiról beszámoljon, hanem hogy egy potenciálisan ambiciózus, a monetáris politika transzmissziós csatornáival kapcsolatos akkori néhány nehézséggel leszámolni hivatott program létrejöttének bejelentésével *hatást váltson ki*, amint erre később hivatkoztak. Ezt bizonyítja az átütő hatás, amelyet a program bejelentése a pénzügyi piacokon kiváltott, és amely az EKB és a Bizottság szerint még két év elteltével is fennmaradt.

85. Hasonlóképpen fontos kiemelni, hogy az OMT-program nem egy egyszerű egyedi intézkedés közlését tükrözi, hanem egy jövőbeni hatállyal rendelkező, olyan teljes szabályozási program bejelentésének felel meg, amely viszonylag pontos feltételeket tartalmaz, és amely szabályozásra hivatott. Tartalma alapján hozzá lehet tenni, hogy 2012. szeptember 6-án az EKB nem egy kisebb jelentőségű határozatot jelentett be. Ellenkezőleg, azon a napon ismertette az euróövezet számára nyilvánvalóan nagy horderővel bíró intézkedés részleteit, amelynek célja, befejezetlen jellege ellenére, hogy tartósan fennmaradjon.

86. Ehelyütt kell hivatkozni a második olyan körülményre, amely az elfogadhatatlansági kifogások elutasítása szempontjából relevánsnak tűnik. Figyelembe kell venni, hogy a jelen ügyben egy központi banknak a nyilvánosság tájékoztatására irányuló aktusáról van szó, amely egy monetáris politikai cselekvési programot takar. A központi bankok nyilvános kommunikációs aktusai nem hasonlíthatók össze más intézmények – akár politikai, akár technikai jellegű – aktusaival. Az utóbbi harminc évben a központi bankok komoly fejlődést éltek meg, amely kihatott monetáris politikai eszközeikre, amelyek közül az egyik, a szakemberek egyhangú véleménye szerint, a nyilvános kommunikáció.

87. Tényként megállapítható, hogy a központi bankok kommunikációs politikája az aktuális monetáris politika fő tengelyévé vált. Mivel lehetetlen megjósolni az ésszerű piaci magatartásokat, bizonyos elvárások megghiúsulása elkerülésének, és következésképpen a hatékony monetáris politika biztosításának egyik hatékony formája a központi bankok nyilvános kommunikációjában rejlik.

valamennyi lehetőségének (kommunikációs stratégiák) kiaknázása.<sup>46</sup> Ezen intézmények tekintélyére és a rendelkezésükre álló információkra, de a monetáris politika hagyományos eszközei útján érvényesülő jogköreikre is tekintettel, a központi bankok képviselői közleményeinek, véleményeinek vagy nyilatkozatainak döntő szerepe van az aktuális monetáris politika fejlődésében.<sup>47</sup>

88. Kétségtelen, hogy az EKB a nyilvános kommunikációt is beépítette a monetáris politika legfontosabb eszközei közé. Ezt maga az intézmény is régen elismerte, és senki sem vitatná, hogy a nyilvánosság rendszeres tájékoztatása – tevékenysége főbb irányainak bejelentésével, vagy az intézmény jövőbeli intézkedéseire utaló bizonyos vélemények közzétételével – az EKB eljárásának központi pillérjét jelenti.<sup>48</sup> Véleményem szerint ez az EKB-ra sajátosan és jellemzően érvényes körülmény nagymértékben minősíti egy olyan aktus természetét, mint a 2012. szeptember 6-án bejelentett OMT-program.

89. Végezetül, az EKB kommunikációs politikájának nagy jelentőségére tekintettel, szem előtt kell tartani, hogy az OMT-programhoz hasonló aktusok megtámadhatatlanságának megállapításában rejlő alternatív lehetőség azzal a veszéllyel járna, hogy az EKB jelentős számú határozata nem tartozna bírósági felülvizsgálat alá azon egyszerű oknál fogva, hogy formális elfogadására és a Hivatalos Lapban való közzétételére még nem került sor. Végeredményben, ha egy adott intézkedést, atipikus alakja miatt nem szükséges közzétenni ahhoz, hogy joghatást váltson ki, mivel elegendő egy sajtótájékoztató vagy sajtóközlemény útján nyilvánosságra hozni ahhoz, hogy kifelé teljes joghatással bírjon, az aktusok és a bírósági felülvizsgálat Szerződésükben előírt rendszerét súlyosan aláásná, ha ezen intézkedés jogszerűségét nem lehetne felülvizsgálni.

90. A fentiek alapján, az EKB ilyen típusú aktusának sajátos esetében, ahol a nyilvános kommunikációs aktusok különös jelentőséggel bírnak a monetáris politika hatékonysága szempontjából, úgy vélem, hogy egy olyan aktus, mint a kérdést előterjesztő bíróság által vitatott aktus, abban a formában, ahogy azt 2012. szeptember 6-án bejelentették, annak tartalmára, az általa kiváltott tényleges hatásra, de az intézkedés meghozatalának körülményeire is tekintettel, olyan intézményi aktust képez, amelynek érvényessége az EUMSZ 267. cikk szerinti előzetes döntéshozatali eljárás keretében vitatható.

91. Úgy vélem tehát, hogy el kell utasítani az érvényességgel kapcsolatos előzetes döntéshozatali eljárás keretében előterjesztett kérdések elfogadhatóságára vonatkozó kifogásokat, amelyek következtében nem kell válaszolni a kérdést előterjesztő bíróság által másodlagosan előterjesztett, értelmezésre irányuló kérdésre.

## VI – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

*A – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés: az EUMSZ 119. cikk, az EUMSZ 127. cikk (1) és (2) bekezdése, és az EKB monetáris politikájának határai*

92. Az első kérdésével a BVerfG vitatja az EKB által 2012. szeptember 6-án bejelentett OMT-program érvényességét és kifejezetten azt kérdezi a Bíróságtól, hogy olyan intézkedésről van-e szó, amely összeegyeztethetetlen az EUMSZ 119. cikkel és az EUMSZ 127. cikk (1) és (2) bekezdésével, illetve átnyúl-e a tagállamok hatásköreibe.

46 — Lásd Binder, Alan S., Ehrmann, M., Fratzscher, M., de Hann, J.; Jansen, D.-J.: „Central Bank Communication and Monetary Policy. A Survey of Theory and Evidence”, és Woodford, Michael: „FedSpeak: Does It Matter How Central Bankers Explain Themselves?”, Columbia Egyetem, 2013. április.

47 — Az amerikai Federal Reserve (jegybank, FED) jelenlegi elnök asszonya, Janet L. Yellen véleménye szerint „a monetáris politika hatásai alapvetően attól függenek, hogy a nyilvánosság kap-e üzenetet arról, hogy milyen típusú politika valósul meg az elkövetkezendő hónapokban vagy években”. A Society of American Business Editors and Writers 50th Anniversary Conference, Washington D. C. alkalmából tartott beszéde. Elérhető: a <http://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/yellen20130404a.htm>.

48 — Európai Központi Bank, *Az EKB monetáris politikája*, Frankfurt, 2011., 94. és azt követő oldalak.

93. A BVerfG az előzetes döntéshozatalra utaló határozatában terjedelmes és részletes indokolás után arra a következtetésre jut, hogy elegendő támpont áll rendelkezésre annak megállapításához, hogy az EKB gazdaságpolitikai intézkedést hozott, nem pedig monetáris politikai intézkedést, miközben úgy értékeli, hogy az EKB a magatartására irányadó hatáskör-átruházás elvét megsértette. A BVerfG az OMT-program négy olyan vetületét emeli ki, amely alátámasztja a hivatkozott hatásköri túllépést: a feltételeességet, a szelektivitást, a párhuzamosságot és a kijátszást. A kérdést előterjesztő bíróság aggodalmai általánosabb jelleggel az EKB hatásköreinek azon korlátaival kapcsolatosak, amelyek az EKB hatáskörét olyan kivételes helyzetekben behatárolják, mint a 2012 nyarán bekövetkezett események.

#### 1. Az érintett felek állásfoglalása

94. Az alapeljárás valamennyi panaszosa és a felperes alapvetően egyetért a Szerződések azon értelmezésében, amely szerint egy olyan program, mint amelyet az EKB 2012. szeptember 6-án bejelentett, gazdaságpolitikai intézkedésnek tekintendő. A panaszosok és a felperes véleménye szerint az OMT-program figyelmen kívül hagyja az EKB azon hatáskörét, amely elsődlegesen az árstabilitás biztosítására kötelezi, mivel olyan intézkedésről van szó, amely közvetlen hatást gyakorol az érintett tagállamok finanszírozási forrásaira, ami a megtámadott intézkedést a gazdaságpolitika területére helyezi. Észrevételeikben több alkalommal hivatkoznak a Pringle-ítéletre<sup>49</sup>, amely kimondja, hogy az ESM létrehozása gazdaságpolitikai intézkedés, és elutasítja a monetáris politikai intézkedésnek minősítését. A panaszosok és a felperes szerint az ESM és az OMT-programhoz hasonló program közös vonásaira figyelemmel az utóbbit szintén gazdaságpolitikai intézkedésnek kell minősíteni.

95. Peter Gauweiler és Roman Huber különösen azt hangsúlyozza, hogy az OMT-program tényleges célja nem a monetáris politika transzmissziós csatornáinak helyreállítása, hanem „az euró megmentése” az említett tagállamok adósságainak „közössé tételével”, ami összeegyeztethetetlen a Szerződésekkel, mert egyes tagállamokra terheli más tagállamok adósságait. Egy ilyen intézkedés jóval túlmutat azon a „támogatáson”, amelyet a Szerződések szerint az EKB nyújthat az Unió és a tagállamok gazdaságpolitikája számára.

96. J. H. Von Stein cáfolja, hogy az OMT-program bejelentését megelőző hónapokban mesterséges mértékű kamatláb jellemezte az államkötvénypiacokat. Álláspontja szerint a hivatkozott kamatlábak csupán az eredeti piaci árat tükrözték, majd az EKB beavatkozott, és azt mesterségesen befolyásolta azzal, hogy meghatározott tagállamok államkötvényei vonatkozásában bejelentette vételi szándékát. A piac ilyen módon történő megzavarása összeegyeztethetetlen a Szerződések által az EKB számára biztosított, árstabilitás fenntartására vonatkozó felhatalmazással.

97. B. Bandulet hangsúlyozza, hogy az OMT-program nem pótolhatja a monetáris unió koncepciójának szerkezeti hiányosságait. Szerinte ez egyáltalán nem tartozik az EKB hatáskörébe, mivel ellenkező esetben sértené a demokratikus elveket és a népfelség elvét.

98. A Die Linke parlamenti csoport szintén vitatja az EKB-nak az OMT-program elfogadására vonatkozó hatáskörét, bár eltérő érvelést használ. A Die Linke kiemeli azokat a gazdasági következményeket, amelyeket számos tagállamban az egymást követő pénzügyi támogatási programok váltottak ki. E hatások alátámasztották, hogy az EKB az OMT-program végrehajtása útján az említett mentőprogramok támogatásával belenyúlt a tagállamok gazdaságpolitikájába. Az Európai Unió Alapjogi Chartájának több rendelkezésére is hivatkozik, hogy megkérdőjelezze az Unió és az EKB beavatkozását a pénzügyi támogatási programban részt vevő államokban.

49 — C-370/12, EU:C:2012:756.



99. A jelen eljárásban részt vevő valamennyi állam, valamint az EKB és a Bizottság árnyalatnyi különbséggel azt az álláspontot képviseli, hogy az OMT-program, ahogy az a sajtóközlemény útján ismertté vált, olyan monetáris politikai intézkedés, amely összeegyeztethető a Szerződésekben az EKB-ra ruházott hatáskörökkel.

100. Az említett államok és intézmények egyetértének abban is, hogy az EKB széles körű mérlegelési jogkörrel rendelkezik a monetáris politika meghatározásakor és végrehajtásakor. A Bíróságnak tiszteletben kell tartania ezt a mérlegelési jogkört, és el kell fogadnia az EKB által az OMT-program bejelentésekor megállapított célokat. Az államok és az intézmények elismerik, hogy e célok között az EKB nem hagyományos monetáris politikai intézkedéseket hozhat, ha ez a kitűzött célok eléréséhez feltétlenül szükséges. Konkrétan a Lengyel Köztársaság és a Spanyol Királyság szerint az OMT-program megfelel az arányosság elvéből fakadó követelményeknek.

101. Ezek az államok és az intézmények azt is egybehagzóan cáfolják, hogy – a kérdést előterjesztő bíróság által kifejtettekkel ellentétben – a Pringle-ítéletből (EU:C:2012:756) az következik, hogy az OMT-program gazdaságpolitikai intézkedés. Véleményük szerint a Pringle-ítélet azt ismeri el, hogy a monetáris politika és a gazdaságpolitika szorosan összefonódik, úgyhogy egy gazdaságpolitikai intézkedés hatással lehet a monetáris politikára és fordítva, anélkül hogy az intézkedés természete megváltozna. A jelen ügyben az OMT-program önmagában nem válik gazdaságpolitikai intézkedéssé azért, hogy hatással lehet a gazdaságpolitikára.

102. Azzal kapcsolatban, hogy az OMT-program az államkötvénypiacon mesterségesen torzítja az árakat, a lengyel kormány, a Bizottság és az EKB kiemeli, hogy minden monetáris politikának célja az árváltoztatás, mivel e politikának szerves részét képező feladata, hogy bizonyos magatartásokat módosító intézkedésekkel hatást gyakoroljon a piacokra, azonban mindig a Bankra ruházott hatáskör teljesítése, azaz a jelen esetben az árstabilitás fenntartása céljából.

103. A Németországi Szövetségi Köztársaság alapvetően azt állítja, hogy az OMT-program az ismert feltételek alapján jogszerű, jóllehet fenntartja, hogy jelenleg kizárólag ennek bejelentése történt meg, és meg kell várni a konkrét alkalmazását annak megállapításához, hogy valójában gazdaságpolitikai vagy monetáris politikai intézkedésről van-e szó. Mindenesetre a Németországi Szövetségi Köztársaság úgy véli, hogy az EKB széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik, és csak abban az esetben lépi túl a Szerződések szerinti hatáskörét, ha az intézkedés nyilvánvalóan gazdaságpolitikai jellegű. Megjegyzi azt is, hogy célszerű lenne, ha a Bíróság olyan feltételeket határozna meg, amelyek alapján az OMT-programot a Szerződésekkel, és amennyire lehetséges, a Németországi Szövetségi Köztársaság alkotmányos rendjének alapvető elemeivel összhangban lehet alkalmazni.

104. Az EKB az OMT-program jogszerűségét a 2012 nyarán történt fejleményekre alapozza. Akkoriban elterjedt a befektetők között az euró megszűnésével kapcsolatos félelem, ami számos tagállam államkötvényei esetében a kamatláb jelentős emelkedését idézte elő. Ilyen körülmények között az EKB a monetáris politika szokásos csatornáin keresztül nem tudta érvényre juttatni a monetáris politikát, és az államkötvénypiacok ebből következő töredezettsége, amely együtt járt számos tagállamnak (és tágabb értelemben ezen államok pénzügyeinek) a finanszírozási nehézségeivel, megakadályozta az EKB által rendszeresen kibocsátott impulzusok megfelelő közvetítését. Az EKB véleménye szerint e körülmény igazolja egy olyan, nem hagyományos monetáris politikai intézkedések alkalmazását, mint a jelen esetben az OMT-program. Összességében a program célja nem az volt, hogy bizonyos tagállamok számára előnyösebbé tegye a finanszírozási feltételeket, vagy gazdaságpolitikájukat irányítsa, hanem az, hogy az EKB monetáris politikájának hivatkozott transzmissziós csatornáit szabadabbá tegye.

105. Az EKB tagadja, hogy az OMT-program technika sajátosságai gazdaságpolitikai intézkedést rejtenek. Álláspontja szerint az általa hivatkozott „feltételesség” nélkülözhetetlen eszköz annak elkerüléséhez, hogy az OMT-program megvalósítása arra ösztönözze az érintett államokat, hogy a gazdasági alapjaik fejlesztéséhez szükséges szerkezeti reformok végrehajtásával felhagyjanak. Az EKB ugyancsak azzal érvel, hogy az intézkedések „szelektív jellege” az OMT-program elválaszthatatlan részét

képezi, mivel a transzmissziós csatornák zavarai adott államok államkötvényeire vonatkozó kamatlábak növekedésének következményeként jelentek meg. Végeredményben az EKB szerint az OMT-program olyan biztosítékokat tartalmaz, amelyek garantálják a monetáris politikához való kötődését és a Szerződések által ezen intézményre ruházott hatáskörök tiszteletben tartását.

## 2. Elemzés

### a) Előzetes megfontolások

106. Mielőtt belekezdenénk a BVerfG által felvetett kérdés részletes elemzésébe, célszerű a jelen ügyben két meghatározó vetületet megvizsgálni: az EKB a Szerződésekben meghatározott jogállását és hatáskörét, valamint a „nem hagyományos monetáris politikai intézkedések” fogalmát. Mindkét vetület alapvető kritériumokat sorakoztat fel egy olyan program jogszerűségének megállapításához, mint az OMT, amely az EKB szerint a monetáris politika már hivatkozott nem hagyományos intézkedései közé tartozik.

#### i) Az EKB jogállásáról és hatásköréről

107. Az EKB az az intézmény, amelyre a Szerződések a monetáris politika területén az Unió kizárólagos hatásköreinek gyakorlását ruházzák. Az EKB és a nemzeti központi bankok alkotják a KBER-t, amelynek elsődleges feladata az „árstabilitás” biztosítása, a „gazdaságpolitika támogatása” érdekében általa meghozható intézkedések sérelme nélkül.<sup>50</sup> Következésképpen – más nemzeti bankoktól eltérően – az EKB jellemzője, hogy világos felhatalmazás kötelezi, amely szorosan kapcsolódik az infláció elleni harchoz. A Maastrichti Szerződést előkészítő munkálatok<sup>51</sup>, valamint a monetáris politika történetéről szóló irodalom<sup>52</sup> megerősítik e felhatalmazás jelentőségét azon tárgyalások során, amelyek az EKB létrehozásához vezettek.

108. Az árstabilitás biztosítására irányuló célkitűzéshez való szoros kapcsolódáson kívül az Európai Központi Bankot magas szintű funkcionális és szervezeti függetlenség jellemzi.<sup>53</sup> A Szerződések számos összefüggésben ismétlik az EKB valamennyi tevékenységének független jellegét, ami kiegészül a KBER és az EKB Alapokmányának módosítására irányuló eljárás nagyon kötött jellegével, amely megkülönbözteti a Bankot a körülötte lévő központi bankoktól, amelyek tekintetében az irányadó jogszabályokat az adott nemzeti parlament módosíthatja.<sup>54</sup> Nem ez a helyzet az EKB esetében, mivel Alapokmányának bármely módosítása a Szerződések módosítását igényli.<sup>55</sup>

50 — Az EUMSZ 119. cikk (2) bekezdése, az EUMSZ 127. cikk (1) bekezdése, az EUMSZ 282. cikk (2) bekezdése, valamint a KBER és az EKB alapokmányának 2. cikke, illetve 3. cikkének 3.3 pontja.

51 — Lásd különösen a Gazdasági Közösségen belüli gazdasági és monetáris unióról szóló, 1989. április 17-i jelentést, ismertebb nevén Delors-jelentést, különösen annak 32. pontját.

52 — Lásd többek között Dyson, K és Featherstone, K.: *The Road to Maastricht. Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford University Press, Oxford, 1999., 378. o.; Ungerer, H.: *A Concise History of European Monetary Integration. From EPU to EMU*, Quorum Books, Westport-London, 1997., 209. és azt követő oldalak, valamint Viebig, J.: *Der Vertrag von Maastricht. Die Positionen Deutschlands und Frankreichs zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion*, Schaffer Poeschel, 1999., 150. és azt követő oldalak.

53 — Az EUMSZ 282. cikk (3) bekezdése: „Az Európai Központi Bank jogi személy. Kizárólag az Európai Központi Bank jogosult euró kibocsátásának engedélyezésére. Hatásköreinek gyakorlásában és saját pénzügyei kezelésének tekintetében függetlenséget élvez. Az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok kormányai tiszteletben tartják ezt a függetlenséget.”

54 — De Grauwe, P.: *Economics of Monetary Union*, 10. kiadás, Oxford University Press, Oxford, 2014., 156–159. o.

55 — Lásd Sparve, R.: „Central bank Independence under European Union and other international standards”, in: *Legal Aspects of the European System of Central Banks. Liber Amicorum Paolo Zamboni Garavelli*, EKB, Majna-Frankfurt, 2005.

109. Az EKB függetlensége azt a célt szolgálja, hasonlóan a nemzeti központi bankokhoz, hogy a politikai vitákat távol tartsa a Banktól, más intézménytől vagy tagállamoktól származó bármely utasítás határozott megtiltásával.<sup>56</sup> Ezenkívül a politikai tevékenységtől való elhatárolódás a monetáris politikát jellemző erős technikai jelleg és a nagyfokú szakosodás miatt szükséges.<sup>57</sup>

110. A Szerződések ugyanis kizárólag az EKB-ra bízzák a monetáris politika kialakítását és végrehajtását, amelynek érdekében jelentős eszközökkel ruházzák fel a feladatai teljesítéséhez. Az EKB ezen eszközöknek köszönhetően olyan különösen értékes ismerettel és információval rendelkezik, amely lehetővé teszi számára, hogy hatékonyabban végezze el a feladatát, és hogy idővel emelje a Bank technikai képességét és hírnevét. E sajátosságok alapvető jelentőséggel bírnak annak biztosításához, hogy a monetáris politika impulzusai ténylegesen elérjék a gazdaságot, mivel ahogy azt korábban kifejtettem, a jelenlegi központi bankok egyik feladata az elvárások kezelése, amelynek alapvető eszközei a technikai ismeret, a hírnév és a nyilvános kommunikáció.

111. A fent kifejtettek szükséges következményeként széles mérlegelési jogkört kell biztosítani az EKB számára az Unió monetáris politikájának kialakítása és végrehajtása során.<sup>58</sup> A bíróságoknak tehát, az EKB tevékenységének felülvizsgálata során el kell kerülniük annak kockázatát, hogy a szóban forgó intézmény helyébe lépjenek, behatolva egy jelentős mértékben technikai jellegű területre, amelyen olyan szaktudással és tapasztalattal kell rendelkezni, amelyet a Szerződések szerint kizárólag az EKB birtokol. Az EKB tevékenységére irányuló bírósági felülvizsgálat intenzitását – a kötelező jellegén túl – nagyfokú óvatosságnak kell jellemeznie.<sup>59</sup>

112. Végezetül ki kell emelni, hogy az EKB monetáris politikája, ahogy említettem, számos olyan „transzmissziós csatornán vagy mechanizmuson” keresztül valósul meg, amellyel az intézmény beavatkozik a piacon és teljesíti az árstabilitás biztosítására irányuló kötelezettségét.<sup>60</sup> A monetáris politika megvalósításához az EKB felügyeli a monetáris bázist az euróövezet gazdaságában, amennyiben elsősorban a kamatlábak rögzítése útján megfelelő „impulzusokat” ad, amelyek ezt követően a pénzügyi ágazatból a vállalkozások és a háztartások felé továbbítódnak.<sup>61</sup>

113. E tekintetben a transzmissziós csatornák megfelelő működésének biztosítására a KBER és az EKB Alapokmánya kifejezett hatáskört ruház a KBER-re számos „monetáris feladat ellátására és műveletek végzésére”. E műveletek közül a jelen ügy szempontjából ki kell emelni az Alapokmány 18.1 cikkében előírt műveleteket, amely cikk szerint az EKB és a nemzeti központi bankok „műveleteket végezhetnek

56 — Uo.

57 — Az EKB autonómiájáról és annak hatáiról, lásd különösen Zilioli, C. és Selmayr, M.: „The European Central Bank: An Independent Specialized Organization of Community Law”, *Common Market Law Review*, 37. sz., 2000., 591. és azt követő oldalak; Dervedde, I., *Autonomie der Europäische Zentralbank. Im Spannungsfeld zwischen demokratischer Legitimation der Europäischen Union und Währungsstabilität*, Dr. Kovač, Hamburg, 2002., és összehasonlító nézőpontból Amtenbrink, F.: *The Democratic Accountability of Central Banks. A Comparative Study of the European Central Bank*, Hart, Oxford-Portland, 1999.

58 — Lásd, bár a monetáris politikától eltérő területen: Sison kontra Tanács ítélet (C-266/05 P, EU:C:2007:75, 32–34. pont); Arcelor Atlantique et Lorraine és társai ítélet (C-127/07, EU:C:2008:728, 57. pont); Vodafone és társai ítélet (C-58/08, EU:C:2010:321, 52. pont).

59 — Lásd e tekintetben Louis, J.-V.: *L'Union européenne et sa monnaie, Commentaire J. Mégret*, 3. kiadás, l'Université de Bruxelles, Brüsszel, 2009., 211. o.; Craig, P.: „EMU, the European Central Bank and Judicial Review”, in: Beaumont, P. és Walker, N. (szerk.): *Legal Framework of the Single European Currency*, Hart, Oxford-Portland, 1999., 97–114.o., valamint Malatesta, A.: *La Banca Centrale Europea*, Giuffrè, Milánó, 2003., 183. és azt követő oldalak.

60 — „A folyamat, amely útján a monetáris politikai döntések – általában véve és különösen az árak szintjén – hatást gyakorolnak a gazdaságra, a monetáris politika transzmissziós mechanizmusaként ismert”, *Az EKB monetáris politikája*, EKB, Majna-Frankfurt, 2011., 62. o. Lásd e tekintetben Angeloni, I., Kashyap, A. és Mojon, B. (szerk.): *Monetary Policy Transmission in the Euro Area*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003., valamint Suardi, M.: „Monetary Policy Transmission in EMU”, in: Buti, M. és Sapir, A.: *EMU and Economic Policy in Europe. The Challenge of the Early Years*, E. Elgar, Cheltenham-Northampton, 2002.

61 — „A monetáris politika impulzusainak transzmisszióját a reálgazdaságba különböző mechanizmusok és a gazdasági szereplők tevékenységei kísérik az eljárás adott szakaszaiban. Éppen ezért jelentős időt vesz igénybe, hogy a monetáris politikai intézkedések hatással legyenek az árak alakulására. Ezenkívül, a különböző hatások erőssége és intenzitása változhat a gazdaság helyzetének függvényében, emiatt nehéz megbecsülni a pontos hatást. Összességében, a központi bankoknak a monetáris politika végrehajtása során elhúzódó, változó és előre nem látható késedelmekre kell számítaniuk”, *Az EKB monetáris politikája*, EKB, Majna-Frankfurt, 2011., 62. és 63. o. Lásd hasonlóképpen Angeloni, I., Kashyap, A. és Mojon, B. (szerk.): *Monetary Policy Transmission in the Euro Area*, Cambridge University Press, Cambridge 2003.

a pénzügyi piacokon követelések és forgalomképes eszközök végleges (azonnali vagy határidős) vagy visszavásárlási megállapodás keretében történő eladásával és vásárlásával, valamint kölcsönbe adásával vagy vételével mind közösségi pénznemben, mind egyéb közösségen kívüli devizában, valamint nemesfémekben”.

114. Mindazonáltal, és ahogy azt később látni fogjuk, egy olyan programról, mint az OMT, nem lehet azt mondani, hogy az EKB monetáris politikájának hagyományos eszközei közé tartozik. Az OMT-program formálisan a fent említett monetáris műveletek egyikét alkalmazza, ezt azonban kellően szokatlan módon teszi, úgyhogy „nem hagyományos monetáris politikai intézkedésnek” minősül. A továbbiakban kifejtem, hogy konkrétan mire kíván utalni e fogalom, az EKB hogyan igazolta az intézkedést, és az mennyiben tekinthető a Szerződésekben jogszerűen meghatározott eszköznek.

ii) A nem hagyományos monetáris politikai intézkedések és az OMT-program ezen intézkedések közé sorolása

– A nem hagyományos monetáris politikai intézkedések az EKB szerint

115. Az EKB szerint az OMT-program jogszerű, mivel olyan intézkedés, amely az uniós monetáris politika transzmissziós csatornáinak szabadabbá tételére irányul. Ahogy az imént kifejtettem, a monetáris politika e transzmissziós csatornái nem azonnali hatással rendelkező mechanizmusokként működnek, hanem keretet alkotnak, amelyen keresztül az EKB egy sor impulzust közvetít abból a célból, hogy ezek elérjék a reálgazdaságot. Az EKB szerint a monetáris politikára a transzmissziós csatornáktól független olyan külső tényezők hatnak, amelyek megváltoztathatják az EKB által kibocsátott impulzusok megfelelő működését: egyéb tényezők mellett a nemzetközi politikai és gazdasági válság vagy az olajárak jelentős változása súlyosan módosíthatja az EKB által a monetáris politika transzmissziós csatornáján keresztül kibocsátott „impulzusokat”.

116. Ha ilyen helyzet adódik, az EKB úgy tekinti, hogy hatáskörrel rendelkezik a saját eszközeivel történő beavatkozásra e csatornák felszabadítása céljából. Ilyen esetben az EKB gyakorlatában a szokásostól eltérő beavatkozásról van szó, mivel az nem „hagyományos” műveletet jelent, hanem olyan műveletet, amely a tulajdonképpeni monetáris politika eszközeinek a szabadabbá tételéről és utólagos helyreállításáról szól.<sup>62</sup>

117. Az EKB és a jelen eljárásban részt vevő tagállamok azt állítják, hogy jogszerű a monetáris politika részét képező ilyen típusú, nem hagyományos intézkedéseket alkalmazni. Olyanfajta beavatkozásról van szó ugyanis, ahogy az iratokból kitűnik, amelyet a 2008-ban kezdődő nemzetközi pénzügyi válság alatt<sup>63</sup> a nemzeti bankok többsége alkalmazott, beleértve – ahogy az a jelen eljárásból következik – magát az Európai Központi Bankot is.<sup>64</sup> Az EKB és a részt vevő tagállamok álláspontja szerint a Szerződések nem jelentenek akadályt az EKB számára, hogy a monetáris politikai eszközeinek helyreállítása érdekében hatásköreit gyakorolja, ha a transzmissziós csatornák normális működését jelentősen befolyásoló körülmények következnek be. A Bizottság véleménye szerint ez az eljárás mód összeegyeztethető a Szerződésekkel, feltéve ha azt visszafogottan és biztosítékok mellett gyakorolják.

62 — Lásd e tekintetben Cour-Thimann, P. és Winkler, B.: „The ECB’s Non-Standard Monetary Policy Measures. The Role of Institutional Factors and Financial Structure”, *Oxford Review of Economic Policy*, 2012., 28, 72. és azt követő oldalak.

63 — Lásd a következő szerzők által végzett összehasonlító elemzést: Lenza, M., Pill, H. és Reichlin, L.: „Monetary Policy in Exceptional Times”, *Economic Policy*, 2010, 62. o. és García-Andrade, J., „El Sistema Monetario en una Unión Europea de Derecho”, Salvador Armendáriz, M. A. (szerk.): *Regulación bancaria: transformaciones y Estado de Derecho*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014.

64 — Az EKB korábban számos olyan nem hagyományos intézkedést alkalmazott, mint a rögzített kamatú tendereljárás, garanciaként elfogadható eszközök listájának kiterjesztése, hosszabb távú likviditási tartalék képzése, speciális adósságpapírok végleges vásárlása. Lásd ezen intézkedésekről Hinarejos, A.: *The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective*, Oxford University Press, Oxford, 2014, 3. fejezet, 3.1 pont.

118. Az előzetes megállapítások alapján meg kell vizsgálni az OMT-program pontos természetét, ahogy azt a 2012. szeptember 6-i sajtótájékoztatón ismertették.

– Az OMT-program mint nem hagyományos monetáris politikai intézkedés

119. Az OMT-program alakilag a KBER és az EKB Alapokmánya fent hivatkozott 18.1 cikkében előírt műveletek közé illeszkedik. Nyilvánvaló, hogy a hivatkozott rendelkezés azáltal, hogy a KBER számára követelések és egyéb forgalomképes értékpapírok megszerzésére irányuló hatáskört biztosít, ezt abból a célból teszi, hogy az EKB az árstabilitás fenntartására irányuló hagyományos intézkedésként rendelkezzen a monetáris bázis ellenőrzésére szolgáló eszközökkel.

120. Haladéktalanul hozzá kell tenni azonban, hogy az OMT-program az Alapokmány 18.1 cikke szerinti jogköröket olyan módon alkalmazza, amely idegen az EKB műveleteivel kapcsolatos bevett gyakorlattól. Nyilvánvaló, hogy az euróövezet egy vagy több tagállamát érintő olyan szelektív intézkedés, amely azon alapul, hogy az államkötvényeket előzetes mennyiségi korlátozás nélkül megszerezze, bízva abban, hogy a piacon javulnak a finanszírozási feltételeik, idegen az EKB rendes gyakorlatától.

121. A 2012. szeptember 6-i sajtóközlemény szerint az OMT-program az EKB-nak az államkötvények másodlagos piacán való beavatkozásáról rendelkezik, amennyiben lehetővé teszi számára, hogy az euróövezethez tartozó azon tagállamok államkötvényeit megvásárolja, amelyek részt vesznek egy pénzügyi támogatási programban, és vélhetően nehézségekkel küzdenek az államkötvények eladása terén. Az OMT-programot megalapozó előfeltevés szerint egy olyan külső tényező jelenik meg, amely zavarja a monetáris politika transzmissziós csatornáit. Az EKB indoklása szerint ez a zavaró tényező, az euróövezethez tartozó bizonyos államokra vonatkozó kockázati kamatfelár viszonylag hirtelen és gyakorlatilag elviselhetetlen emelkedése alapvetően nincs összhangban az adott tagállamok makrogazdasági valóságával, és ennek következtében megakadályozza, hogy az EKB hatékonyan közvetítse az impulzusait, és ezzel eleget tegyen az árstabilitás biztosítására irányuló feladatának.

122. A fent kifejtettekre tekintettel tehát úgy vélem, hogy az OMT-program nem hagyományos monetáris politikai intézkedésnek tekinthető, az intézkedés felülvizsgálata szempontjából adódó következményekkel együtt.

b) Az EKB hatáskörei és az OMT-program

123. A fenti megállapításokra tekintettel arra a két szempontra fogok összpontosítani, amelyeket a BVerfG által előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés teljes körű megválaszolásához meg kell vizsgálni.

124. Elsősorban értékelni kell, hogy egy olyan program, mint az OMT, monetáris politikai eszköznek minősül-e, vagy inkább gazdaságpolitikai intézkedésről van-e szó, amely mint ilyen nem tartozik az EKB hatáskörébe, külön figyelmet fordítva a BVerfG által kiemelt technikai sajátosságokra. Ezt követően, amennyiben az OMT-program monetáris politikai eszköznek tekinthető, ahogy azt javasolni fogom, az EUSZ 5. cikk (4) bekezdése értelemben vett arányosság elvének fényében kell elemezni az OMT-programot.

i) Az OMT-program és az Unió, illetve a tagállamok gazdaságpolitikája mint az EKB hatáskörének korlátja

– Az Unió gazdaság- és monetáris politikája

125. Amint ezt jeleztem, a BVerfG arra keresi a választ, hogy az OMT-program elfogadásával az EKB gazdaságpolitikai intézkedést, nem pedig monetáris politikai intézkedést hozott-e, megsértve ezáltal az EUMSZ 119. cikk (1) bekezdésében a Tanácsra és a tagállamokra ruházott hatáskört.

126. Ha megvizsgáljuk az Unió elsődleges jogát, az EUMSZ 119. cikk (1) bekezdése összefoglaló jelleggel leírja az uniós gazdaságpolitika főbb összetevőit, megállapítva, hogy ez „a tagállamok gazdaságpolitikájának szoros összehangolásán, a belső piacon és a közös célkitűzések meghatározásán alapul, amelyet a szabad versenyen alapuló nyitott piacgazdaság elvével összhangban valósítanak meg”. A rendelkezés általános jellegű, és ezért kétértelmű, mégis a gazdaságpolitikának az Unió hatáskörébe tartozó vetületét meghatározó alapvető elemeit tartalmazza.

127. A Szerződések azonban tartózkodnak a monetáris politika kizárólagos uniós hatáskörének meghatározásától. Ezt állapította meg a Bíróság a Pringle-ítéletben, és egyetlen viszonyítási szempontként az EUMSZ-ban meghatározott monetáris politikai célkitűzésekhez kellett fordulnia.<sup>65</sup> Az uniós monetáris politika elsődleges célja, az árstabilitás, és az Unión belüli általános gazdaságpolitika támogatása képezi a monetáris politika elsődleges fogalmi feltételét (az EUMSZ 127. cikk (1) bekezdése és az EUMSZ 282. cikk (2) bekezdése). Ezt a Bíróság is megerősítette a hivatkozott Pringle-ítéletben (EU:C:2012:756), amelyben azon kérdés elbírálásához, hogy a Szerződés módosítása a monetáris politika hatáskörébe tartozik-e, vagy sem, az egyetlen paramétert a szóban forgó politikának tulajdonított célok képezték.

128. Annak ellenére, hogy első ránézésre a Szerződések kevés támpontot adnak, az uniós jog célravezető értelmezési eszközökkel rendelkezik annak meghatározásához, hogy egy határozat az uniós gazdaságpolitika vagy a monetáris politika körébe tartozik-e.

129. Meg kell jegyezni, hogy – bár nyilvánvalónak tűnhet – a monetáris politika az általános gazdaságpolitika részét képezi. Az uniós jogban a két politika elválasztása a Szerződések szerkezetéből és az Unió hatásköreinek horizontális és vertikális megosztásából eredő követelmény, azonban gazdasági szempontból megállapítható, hogy végeredményben valamennyi monetáris politikai célú intézkedés az általános gazdaságpolitika szélesebb kategóriájába tartozik. A Pringle-ügyben maga a Bíróság, illetve Kokott főtanácsnok is az indítványában kiemelte a két politika közötti kapcsolódást, és megállapította, hogy egy gazdaságpolitikai intézkedést nem lehet azonosnak tekinteni egy monetáris politikai intézkedéssel csupán az alapján, hogy közvetett hatással lehet az euró stabilitására.<sup>66</sup> Ez az érvelés teljesen helytálló fordított megfogalmazásban is, ahogy azt az EKB, a Bizottság és a jelen eljárásban részt vevő tagállamok nagy része hangsúlyozta, hiszen egy monetáris politikai célú intézkedés nem válhat gazdaságpolitikai célú intézkedéssé csupán azért, mert közvetetten hatást gyakorolhat az Unió és a tagállamok gazdaságpolitikájára.

130. A Szerződés tartózkodása az uniós monetáris politika pontos meghatározásától egybecseng a monetáris politika szerepének funkcionális fogalmával, amely szerint monetáris politika minden olyan intézkedés, amelyet a monetáris politika saját eszközein keresztül valósít meg. Ebből következően, ha egy intézkedés azon eszközök közé tartozik, amelyeket a jog a monetáris politika gyakorlása érdekében

65 – Pringle-ítélet (EU:C:2012:756, 55. pont).

66 – Pringle-ítélet (EU:C:2012:756, 56. pont) és Kokott főtanácsnok ezen ügyre vonatkozó indítványa (EU:C:2012:675, 85. pont).

ír elő, vélelmezhető, hogy az ilyen intézkedés az uniós monetáris politika gyakorlásának eredménye. Nyilvánvalóan olyan vélelemről van szó, amely megdönthető, ha például az intézkedés olyan célkitűzéseket követ, amelyek eltérnek az EUMSZ 127. cikk (1) bekezdésben és az EUMSZ 282. cikk (2) bekezdésben taxatív felsorolt céloktól.

131. A Szerződésnek a monetáris politikára vonatkozó egyéb rendelkezései is releváns támpontokat nyújtanak, amelyek a szóban forgó politikát meghatározó tartalmat gazdagítják. Így az EUMSZ 123. cikk és az EUMSZ 125. cikk, amelyekre az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés tárgyalása során nagyobb figyelmet fogok fordítani, szigorú tilalmakat vezetnek be a tagállamok finanszírozására, akár monetáris finanszírozási intézkedésekről, akár államok közötti utalásokról legyen szó. E tilalmak megerősítik, hogy a Monetáris Uniónak, bár a szolidaritás értékén (EUSZ 2. cikk) alapuló Unió része,<sup>67</sup> egyaránt célja a pénzügyi stabilitás fenntartása, éppen ezért a költségvetési fegyelem elvén és a kötelezettségek átvállalásának tilalmán alapul.<sup>68</sup>

132. Következésképpen ahhoz, hogy az EKB intézkedése valóban a monetáris politika részét képezze, kifejezetten az árstabilitás fenntartásának elsődleges célját kell szolgálnia, feltéve hogy a Szerződésekben kifejezetten előírt monetáris politikai eszköz útján nyilvánul meg, és nem áll ellentétben a költségvetési fegyelem elvével és a kötelezettségek átvállalásának tilalmával. Ha a vitatott intézkedésnek csak részben vannak olyan jellemzői, amelyek a gazdaságpolitika sajátjai, ez csak akkor egyeztethető össze az EKB hatáskörével, ha ezen intézkedés a gazdaságpolitikai intézkedések „támogatására” szolgál, és az EKB elsődleges céljának van alávetve.

– Az OMT-program az Unió gazdaság- és monetáris politikáját meghatározó követelmények fényében

133. Az imént kifejtett szempontokra összpontosítva meg kell vizsgálni, hogy az OMT-program monetáris politikai jellegű vagy inkább gazdaságpolitikai jellegű intézkedés-e. A kérdést előterjesztő bíróság számos olyan tényezőt emelt ki, amely bizonyíthatja, hogy gazdaságpolitikai intézkedésről van szó, és amelyeket egyenként fogok elemezni. Előzetesen azonban fontos kitérni az EKB által az OMT-program igazolásával kapcsolatban ismertetett célokra, amelyeket azonban a BVerfG kétségbe vont, és az alapeljárás panaszosai és felperesei elutasítottak. A hivatkozott okok vizsgálatát és a jogi minősítést követően rátérek a kérdést előterjesztő bíróság által egyenként hivatkozott tényezőkre, azaz: a feltételeesség, a párhuzamosság, a szelektivitás és a kijátszás értékelésére.

– Az OMT-program céljai

134. Ahogy azt az EKB írásbeli észrevételeiben részletesen kifejtette, 2012 nyarán számos rendkívüli körülmény egyidejűleg következett be az euróövezet gazdaságában: a számos tagállam tekintetében alkalmazott túlzott mértékű kockázati kamatfelár, erős ingadozás az államkötvénypiacon, a bankközi piacon a hitelek töredezettsége, valamint a vállalkozások finanszírozási költségeinek az előbbiekből eredő emelkedése. Ezeket az eseményeket jelentősen befolyásolta a piacok növekvő félelme a közös pénz esetleges összeomlásától, akár egy vagy több tag szelektív kilépése, vagy közvetlenül az euró megszűnése és a nemzeti pénznemhez való visszatérés miatt. A jelen előzetes döntéshozatali eljárásban e tényeket alapvetően egyik fél sem tagadta.

135. Az EKB szerint a fent leírt körülmények zavaróan hatottak a monetáris politika hagyományos eszközeire. Az államkötvényekre irányadó kamatlábakat nem a nyújtott hitel minőségére figyelemmel, hanem az adós földrajzi helyére tekintettel állapították meg. Az euróövezet tagállamai által kibocsátott államkötvényekre alkalmazott kamatlábak területi töredezettsége, néhány esetben az érintett államok makrogazdasági alapjaitól függetlenül, az EKB szerint komoly akadályt jelentett a Bank monetáris

67 — Kokott főtanácsnok Pringle-ügyre vonatkozó indítványa (EU:C:2012:675, 142. és 143. pont).

68 — Pringle-ítélet (EU:C:2012:756, 135. pont), amely megállapítja, hogy „a [költségvetési] fegyelem betartása uniós szinten egy magasabb cél megvalósításához járul hozzá, nevezetesen [...] a pénzügyi stabilitás fenntartásához”.

politikája számára, amely különböző transzmissziós eszközök és csatornák alkalmazásán alapszik. Amikor az államkötvénypiacon, a monetáris politika egyik központi transzmissziós csatornáján ilyen súlyos zavar lépett fel, az EKB elvesztette a Szerződések által ráruházott feladat teljesítéséhez rendelkezésére álló mozgástér nagy részét.

136. Figyelemmel az ismertetett ténybeli körülményekre, az OMT-program célja az EKB szerint kettős, az egyik cél közvetlen, a másik pedig közvetett: egyrészt a tagállamok államkötvényeivel szemben alkalmazott kamatláb csökkentése, továbbá a kamatfelárak „rendezése”, és ezáltal az EKB monetáris politikai eszközeinek helyreállítása.

137. Az alapeljárás néhány panasza azzal érvel, hogy az EKB célja nem az imént tárgyalt célkitűzés volt, hanem „a közös pénz megmentése” azáltal, hogy az EKB a tagállamok végső hitelezőjévé vált, és így pótolta a monetáris unió szerkezeti hiányosságait. Nem hiszem, hogy lenne meggyőző érv ezen állítás alátámasztására. Az, hogy a 2012. szeptember 6-i bejelentésben torkolló intézkedések sorában az EKB 2012. augusztusi Havi Jelentése kiemelte a program és az „euró visszafordíthatatlansága” közötti összefüggést, számomra nem tűnik elegendőnek ahhoz, hogy kétségbe vonja az OMT-program azon céljainak állandó és folyamatos védelmét, amelyeket az EKB a program bejelentésétől a jelen eljárásig következetesen fenntartott.<sup>69</sup>

138. Következésképpen, a ténybeli elemekre és az EKB által hivatkozott célokra tekintettel az a véleményem, hogy elegendő tényező áll rendelkezésre annak megállapításához, hogy az OMT-program által meghatározott célok alapvetően jogszerűnek tekinthetők. Úgy tűnik, hogy a 2012 nyarán bekövetkezett ténybeli körülmények nem vitathatók, ahogy az államkötvények másodlagos piacon számos állam helyzete sem, továbbá el kell ismerni, hogy az EKB a tényállási elemek értékelésekor jelentős mérlegelési mozgástérrel rendelkezik.

139. Összefoglalva úgy vélem, hogy az OMT-program által kitűzött célok elfogadhatók az EKB által kifejtettek szerint, annak elismeréséből kiindulva, hogy az OMT-program bejelentésekor az EKB szándéka monetáris politikai célra irányult. Más kérdés, hogy az OMT-program tartalmának vizsgálata ellenkező megállapításra vezet. E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság számos olyan szempontot emel ki, amely alapján véleménye szerint az OMT-program gazdaságpolitikai célú intézkedéssé válik, és amelyre az alábbiakban összpontosítok.

#### – Feltételeesség és párhuzamosság

140. A BVerfG két olyan szempontot tárgyal, amelyet együtt lehet elemezni. Az, hogy az OMT-program ahhoz van kötve, hogy azon tagállamok, amelyek államkötvényei a másodlagos piacon adásvétel tárgyát képezik, egy pénzügyi támogatási programban részt vegyenek, miközben az EKB az OMT-program célkitűzéseit a pénzügyi támogatási programéhoz igazítja, a BVerfG szerint azt igazolja, hogy az EKB ezen tevékenysége a gazdaságpolitika, nem pedig a monetáris politika körébe tartozik.<sup>70</sup> Így nyilatkozott a többi panaszos és a felperes is az alapeljárásban, nem mindig ugyanazon indokolással, de a végeredményben egyetértve.

141. Az EKB azzal érvel, hogy az OMT-program kizárólag azzal a feltétellel válik alkalmazhatóvá, ha az euróövezethez tartozó adott állam az ESM vagy az EFSF által létrehozott pénzügyi támogatási programban szerepel, ily módon a szóban forgó programban előírt feltételhez kötöttség biztosítja, hogy az OMT-program nem ösztönzi arra az érintett államokat, hogy elhanyagolják a szükséges szerkezeti

69 — Ahogy azt a Bizottság írásbeli észrevételeiben kiemeli, az EKB 2012. szeptemberre és októberre vonatkozó Havi Jelentései ismételt megállapítják, hogy az OMT-program végső célja a monetáris politika transzmissziós csatornáinak helyreállítása.

70 — Amennyiben az államkötvények megszerzésére vonatkozó feltételek nem egyeznek meg az EFSF vagy az ESM tekintetében meghatározott feltételekkel, a program „párhuzamos támogatási programként” hat. Ezért vélem úgy, hogy két olyan kérdésről van szó, amelyet együttesen lehet elemezni.



reformok elfogadását, ami általában „erkölcsi kockázatnak” minősül.<sup>71</sup> Az EKB szerint az államkötvények másodlagos piacon történő vásárlását nem lehet feltétlen támogatási intézkedésként értelmezni, mert lényegében véve az EKB beavatkozása csak akkor valósul meg, ha a vonatkozó pénzügyi támogatási program által előírt szerkezeti reformokat véghezviszik. Az EKB szerint a gazdaságpolitikába való beavatkozás kockázatát azon „erkölcsi kockázatra” gyakorolt semlegesítő hatás ellensúlyozza, amelyet az EKB-nak az államkötvények másodlagos picon való jelentős beavatkozása eredményezhet.

142. Az alapeljárás panaszosainak és felperesének érvelése nem teljesen megalapozatlan. Noha az EKB azt állítja, hogy az OMT-programnak a pénzügyi támogatási program teljesítéséhez kötése olyan egyoldalú feltétel, amelyet maga az EKB ír elő, és amelytől bármikor elállhat, a panaszosok és különösen a Die Linke hangsúlyozta, hogy az EKB egy tőle teljesen idegen támogatási program teljesítésére hivatkozik. Éppen ellenkezőleg, az EKB aktívan részt vesz az említett pénzügyi támogatási programban. Az EKB e „kettős szerepe”, mint valamely állam kötvényein alapuló hitelezői jog jogosultja, és mint az ugyanezen állam tekintetében alkalmazott, makrogazdasági feltételeket is tartalmazó pénzügyi támogatási program felügyelője és tárgyalópartnere, komolyan megkérdőjelezheti az EKB érvelését.

143. Alapvetően egyetértek ezzel a megközelítéssel. Annak ellenére, hogy a 2012. szeptember 6-i sajtóközleményben az EKB az OMT-program végrehajtását egy pénzügyi támogatási program keretében megállapított kötelezettségek tényleges teljesítéséhez köti, kétségtelen, hogy a szóban forgó intézménynek a pénzügyi támogatási programban betöltött szerepe túlmutat a pusztán egyoldalú csatlakozáson. Az ESM-re irányadó szabályozás<sup>72</sup>, de a már végrehajtott vagy még végrehajtási szakaszban lévő pénzügyi támogatási programok tapasztalata is bőségesen bizonyítja, hogy az EKB szerepe a szóban forgó programok kidolgozásában, elfogadásában és rendszeres ellenőrzésében jelentős, sőt mit ne mondjak, meghatározó.<sup>73</sup> Másrészt, ahogy azt Die Linke kiemelte az írásbeli és szóbeli észrevételeiben, az eddig elfogadott és az EKB által aktív részvétellel támogatott pénzügyi támogatási programok feltételeltsége jelentős makrogazdasági hatással volt az érintett államok gazdaságára, ahogy az euróövezet egészére is. Ez a megállapítás megerősítené, hogy az EKB a hivatkozott támogatási programokban való együttműködésével aktívan részt vett olyan intézkedésekben, amelyeket bizonyos körülmények között úgy lehetne tekinteni, hogy túlmutatnak a gazdaságpolitikának nyújtott „támogatáson”.

144. Az ESM-Szerződés ugyanis a pénzügyi támogatási program folyamán számos kötelezettséget ír elő az EKB számára, beleértve a tárgyalásokon való részvételt és az értékelési feladatokat is.<sup>74</sup> Az EKB tehát részt vesz a támogatást kérő állam számára előírt feltételrendszer kidolgozásában, ugyanakkor később a feltételek teljesítésének értékelésével kapcsolatos azon feladatokban is részt vállal, amelyek kulcsfontosságúak a program tényleges folytatása és esetleges befejezése szempontjából. Az EKB e feladatot megosztja a Bizottsággal, noha ez utóbbi intézményre az ESM-Szerződés még jelentősebb feladatokat ruház.

145. Az OMT-program monetáris politikai intézkedésnek való minősítéséhez nélkülözhetetlen, ahogy azt korábban hangsúlyoztam, hogy a célkitűzések az említett politikához tartozzanak, és hogy az alkalmazott eszközök a monetáris politika saját eszközei legyenek. Az OMT-programnak a pénzügyi támogatási program teljesítéséhez kötését azon kétségtelenül jogos érdek igazolhatja, amely az EKB

71 — Krugman és Wells szerint az „erkölcsi kockázat” kifejezés arra utal, hogy az egyének hogyan vállalnak nagyobb kockázatot döntéseikben, ha az aktsaik lehetséges hátrányos következményeit nem ők, hanem harmadik személyek viselik. Lásd e tekintetben és részletesebben Krugman, P. és Wells, R., *Microeconomics*, 3. kiadás, Worth Publishers, 2012.

72 — Lásd konkrétan: az Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM) Alapító Szerződése 4. cikkének (4) bekezdése; 5. cikkének (3) bekezdése és 5. cikke (5) bekezdésének g) pontja; 6. cikkének (2) bekezdése; 13. cikkének (1), (3) és (7) bekezdése; 14. cikkének (6) bekezdése.

73 — Az EKB által a mentőprogramokban betöltött intézményi szerepéről lásd Beukers, T.: „The new ECB and its relationship with the eurozone Member States: Between central bank independence and central bank intervention”, *Common Market Law Review* (2013) 50, Issue 6, 1588. és azt követő oldalak.

74 — Lásd konkrétan az ESM-Szerződés 13. cikkének (3) és (7) bekezdését.

államkötvénypiacon történő jelentős beavatkozásából eredő „erkölcsi kockázat” árnyékának megszüntetéséhez fűződik. Mindazonáltal amiatt, hogy a Bank aktívan részt vállal a pénzügyi támogatási programok során, az OMT-program, mivel egyoldalúan kapcsolódik ezekhez, többé válhat egy monetáris politikai intézkedésnél. Ha tehát az államkötvény vásárlását egyoldalúan egy harmadik fél által meghatározott feltételek teljesítéséhez kötik, az nem ugyanaz, mint ha ezt úgy teszik, hogy a harmadik fél valójában nem harmadik fél. Ilyen körülmények között az államkötvények feltételhez kötött vásárlása e feltételesség egy további eszközévé válhat. És az a pusztán tény, hogy a makrogazdasági feltételekhez kötöttséget szolgáló eszközként érzékelhető, kellő hatást gyakorolhat ahhoz, hogy befolyásolja vagy akár elferdítse az OMT-program által kitűzött monetáris politikai célokat.

146. Kétségtelen, hogy az EKB mindig nyomást fog tudni gyakorolni egy pénzügyi támogatási program alá tartozó államra azzal, hogy – akár egyoldalúan is – az OMT-programot összeköti az ESM keretében elfogadott feltételrendszer teljesítésével. Meg kell azonban különböztetni az „erkölcsi kockázat” kizárására irányuló intézkedést, mint amilyen a pénzügyi támogatási programban előírt feltételekhez való egyoldalú kötés, azon intézkedéstől, amelyben összességében tekintve, az EKB az említett feltételrendszer tekintetében tárgyaló és főleg közvetlen társfelügyelő intézményként szerepel.<sup>75</sup>

147. Összefoglalva úgy vélem, hogy amennyiben az OMT-program az ESM keretében elfogadott pénzügyi támogatási programokban az EKB részvételének szélesebb keretébe tartozik, az EKB az OMT-program kialakításakor és bejelentésekor nem mérlegelte megfelelően az említett pénzügyi támogatási programokban való részvételének az OMT-program monetáris jellegére gyakorolt hatását.

148. E tekintetben meg kell vizsgálni, hogy ez az érvelés milyen közvetlen következménnyel jár az OMT-program uniós monetáris politikához való besorolását illetően.

149. Úgy ítélem meg, hogy a fenti következtetés nem akadályozza, hogy az EKB rendszeresen részt vegyen az ESM-Szerződés által kidolgozott pénzügyi támogatási programokban. Egy pénzügyi támogatási program jóváhagyása semmiképpen nem jelzi előre azon körülmények bekövetkeztét, amelyek ahhoz szükségesek, hogy az EKB elindítsa az OMT-programot.

150. Márpedig, ha olyan kivételes körülmények adódnának, amelyek az OMT-program elindítását indokolják, ahhoz, hogy e program megtartsa monetáris politikai célú intézkedés funkcióját, alapvető, hogy az EKB a megindítást követően tartózkodjon az érintett államra alkalmazott pénzügyi támogatási program nyomon követésében való közvetlen részvételtől. Semmi akadály, hogy az EKB megkapjon minden tájékoztatást, és meg is hallgassák,<sup>76</sup> azonban egyáltalán nem megengedhető, hogy egy olyan esetben, amikor egy OMT jellegű program folyamatban van, az EKB továbbra is részt vegyen azon tagállamra vonatkozó pénzügyi támogatási program nyomon követésében, amellyel kapcsolatban az EKB az államkötvények másodlagos piacán jelentősen beavatkozik. Végeredményben ahhoz, hogy az OMT-program fenntartsa monetáris politikai intézkedés jellegét, amely kizárólag a monetáris politika transzmissziós csatornáinak helyreállítására irányul, úgy vélem, hogy meg kell tartani a két program közötti funkcionális távolságot.

151. Összességében a fenti megfontolások alapján úgy vélem, hogy az OMT-programot monetáris politikai intézkedésnek kell tekinteni, feltéve hogy a program alkalmazása esetén az EKB tartózkodik az EFSF/ESM keretében elfogadott pénzügyi támogatási programokban való minden közvetlen beavatkoástól.

75 — Lásd például a pénzügyi támogatási megállapodások általános feltételeit, amelyet az ESM Igazgatótanácsa 2012. november 22-én fogadott el (elérhető a [www.esm.europa.eu](http://www.esm.europa.eu) oldalon), és amelyek alátámasztják az EKB szerepét a pénzügyi támogatási programok felügyeletében (lásd konkrétan a 3.3.2, a 3.4.2, a 5.3.4, a 5.12.1, a 6.2.6, a 9.6, a 9.8.2 és a 12.2 cikket).

76 — Az ESM-Szerződés szövege ugyanis lehetővé tenne egy ilyen típusú beavatkozást. Az ESM-Szerződés 13. és 14. cikkében használt „összhangban” kifejezés az EKB tevékenységeinek szélesebb körét biztosítaná a pénzügyi támogatási program folyamán, beleértve az itt javasolt „passzív” tevékenységeket is.

– Szelektivitás

152. A kérdést előterjesztő bíróság által kiemelt, az OMT-program monetáris jellegét kétségbe vonó, második sajátosság az úgynevezett „szelektivitás”, vagyis olyan intézkedés jellemzője, amely az euróövezethez tartozó egyik tagállamra vagy tagállamok csoportjára, de mindenesetre nem valamennyi tagállamra alkalmazható. E jellemző ellentétben áll az EKB szokásos gyakorlatával, amelynek intézkedései az egész euróövezetre, és nem a gazdaság területi szegmenseire irányulnak. Ezenkívül, a BVerfG szerint a szelektivitás a finanszírozási feltételek torzulását eredményezi, ami hátrányba helyezi a többi tagállam államkötvényeit.

153. E kifogás számomra nem tűnik meggyőzőnek, mivel nem bizonyítja, hogy önmagában a szelektivitás miatt az OMT-program gazdaságpolitikai célú intézkedéssé válik. Egyrészt, az EKB meggyőzően érvelt azzal, hogy a kamatlábkülönbségek, amelyek képesek blokkolni a monetáris politika transzmissziós csatornáit, kizárólag a tagállamok egy csoportjának államkötvényeinél voltak megállapíthatók. Éppen ez az OMT-program alapja, hiszen ellenkező esetben a program végrehajtását nem kellene egy pénzügyi támogatási programhoz kötni. Következésképpen a szelektivitás nem más, mint egy olyan program logikus következménye, amely a számos tagállamban fennálló blokkolt helyzet kiigazítására irányul. Az OMT-program gazdaságpolitikai célú intézkedésnek való minősítését nem érinti, hogy e körülmények megváltoztatják-e a piacot vagy hátrányba helyezik a többi állam államkötvényeit, mivel a szóban forgó program hatékonyságát kizárólag úgy lehet biztosítani, hogy a program az érintett tagállamok államkötvényeire irányul.

154. Véleményem szerint tehát az, hogy az OMT-programot szelektíve az euróövezethez tartozó egy vagy több tagállamra alkalmazzák, nem kérdőjelezi meg az EUMSZ 127. cikk (1) bekezdése és az EUMSZ 282. cikk (2) bekezdése értelmében vett monetáris politikai jellegét.

– Kijátszás

155. Végezetül a BVerfG kiemeli, hogy az OMT-program megkerülheti a pénzügyi támogatási programokban előírt kötelezettségeket és feltételeket, mivel az ESM-Szerződés 18. és 14. cikkében az államkötvények másodlagos piacon történő vásárlására előírt követelmények szigorúbbak az OMT-programban meghatározottaknál. Ez lehetővé tenné, hogy az EKB az érintett állam számára kedvezőbb piaci feltételekkel végezhet államkötvény-vásárlásra irányuló műveleteket, és így elkerülheti az ESM-re irányadó feltételeket.

156. A feltételelességre és a párhuzamosságra vonatkozóan az előzőekben kifejtett kifogások elemzését követően nehéz elfogadni ezt az érvelést. Amennyiben meg lehet állapítani – ahogy azt korábban tettem –, hogy az OMT-programnak a pénzügyi támogatási programokkal szemben fennálló függetlensége a fent kifejtettek szerint olyan tényező, amely biztosítja a szóban forgó intézkedés monetáris politikai jellegét, e garancia következményeként logikus lenne, hogy az EKB saját maga állapítsa meg az államkötvények megszerzésének feltételeit.

157. Álláspontom szerint nem annyira azon absztrakt ténnyel kapcsolatban merülhetnek fel problémák, hogy eltérő feltételek vonatkoznak az egyik vagy másik intézményre, hanem az EKB által megállapított különös feltételek kapcsán. Véleményem szerint azon kizárólagos szempontból nézve, amelyből a kérdést előterjesztő bíróság kiindul, az, hogy az EKB-re nem ugyanazok a feltételek irányadók, mint amelyek az ESM-re vonatkoznak, az OMT-programot főszabály szerint nem változtatja gazdaságpolitikai intézkedéssé.

– Közbenső következtetés

158. A kifejtett érvekre tekintettel véleményem szerint az OMT-program, a 2012. szeptember 6-i sajtóközleményben foglalt leírása alapján, a Szerződés által az EKB-ra ruházott monetáris politikába illeszkedik, és nem képez gazdaságpolitikai intézkedést, feltéve hogy az esetleges OMT-program maradéktalan végrehajtása alatt az EKB tartózkodik a szóban forgó programhoz kapcsolódó pénzügyi támogatási programokba történő minden közvetlen beavatkozástól.

ii) Az OMT-program arányosságának vizsgálata (az EUSZ 5. cikk (4) bekezdése)

159. A fenti következtetés abban az értelemben, hogy az OMT-program az ismert formájában az EKB monetáris politikájába illeszkedik, még nem mond semmit az intézkedés arányosságáról. E tekintetben számos beavatkozó támogatta a programot az arányosság vizsgálatának kategóriáit alkalmazva.

160. A nem hagyományosnak tekintett hatáskör gyakorlásának legalább két feltétele van. Egyrészt, e hatáskörgyakorlással szemben alapvető követelmény, hogy az elsődleges jog egyéb rendelkezéseit ne sértse; ezzel foglalkozik a tagállamok monetáris finanszírozására vonatkozó tilalommal kapcsolatban előterjesztett második kérdésre adandó válasz.

161. Másrészt, a hatáskör-átruházás elve betartásának az arányosság elve (az EUSZ 5. cikk (4) bekezdése) szempontjából történő vizsgálata kötelező egy olyan, nem hagyományosnak tűnő intézkedés esetében, amelyet rendkívüli körülmények igazolnak. Ha az Uniónak mindig az arányosság elvének (az EUSZ 5. cikk (4) bekezdése) tiszteletben tartásával kell a hatáskör-átruházás elvéből származó hatásköröket gyakorolnia, az előbbi elv betartása akkor különösen égetővé válik, ha kivételes körülmények miatt alkalmazandó hatáskör gyakorlásáról van szó.

162. Ez alapján már most meg kell jegyezni, hogy a jelen ügy különös nehézséget okoz a megtámadott határozat arányosságának értékelésekor. Ahogy azt korábban kifejtettem, az OMT-program olyan intézkedés, amely *nem valósult meg*, nemcsak azért, mert hivatalos elfogadását egy későbbi vagy meghatározatlan időpontra halasztották, hanem amiatt is, hogy ezen túlmenően az egyes esetekben való konkrét végrehajtása még nem történt meg. Kétségtelenül rendelkezésünkre állnak a program alapvető sajátosságai, azonban nyilvánvaló, hogy ezek távol állnak attól, hogy a program jogi aktusban való szabályozásának megfelelő teljességi szinttel rendelkezzenek. És kizárólag az említett esetleges szabályozásra tekintettel lesz lehetőség egy teljes arányossági vizsgálatra.

163. Ilyen körülmények között a Bíróság által e tekintetben végzett vizsgálatnak elsősorban a 2012. szeptemberi közleményben foglaltaknak megfelelő intézkedésre kell összpontosítania, figyelembe véve, hogy adott esetben az EKB által ismertetett technikai jellemzőkkel kapcsolatban bizonyos iránymutatásokat kell tenni arra az esetre, ha az OMT-programot ténylegesen alkalmazzák.

164. E megállapítást követően elemzésemet az arányossági vizsgálat – véleményem szerint – alapvető és ezt megelőző jellemzőjének kiemelésével fogom kezdeni: az OMT-program nélkülözhetetlen indokolásával. Ezt követően részletesen elemezni fogom az OMT-program technikai jellemzőit az arányosság elvének három összetevője: a megfelelőség, a szükségesség és a szűk értelemben vett arányosság alapján.

– Az OMT-programot igazoló körülmények indokolása, az arányosság előfeltétele

165. Az Unió valamennyi intézményének indokolással kell ellátnia a jogi aktusait (az EUMSZ 296. cikk (2) bekezdése). E kötelezettséget átláthatósági, de bírósági felülvizsgálattal kapcsolatos okok is megalapozzák: kizárólag a közhatalmi döntés alapjául szolgáló indokolás teszi lehetővé a hatékony bírói védelmet. A Bíróság számos esetben hivatkozott az indokolási kötelezettség két vetületére,<sup>77</sup> amely egy olyan intézkedés esetében is alkalmazandó, mint a jelen előzetes döntéshozatali eljárásban vitatott intézkedés.

166. Abban az esetben ugyanis, ha az EKB egy OMT jellegű programot az arányosság elvével összhangban alkalmaz, ismertetnie kell minden olyan szükséges tényezőt, amelyek indokolják a Bank beavatkozását az államkötvények másodlagos piacán. Másképpen fogalmazva, elengedhetetlen, hogy az EKB először azon kivételes és rendkívüli körülményeket ismertesse, amelyek arra ösztönzik, hogy a szóban forgó intézkedéshez hasonló nem hagyományos intézkedést fogadjon el.

167. E tekintetben az EKB-nak elsősorban olyan pontos tájékoztatást kell nyújtania, amely alátámasztja az olyan piaci körülmények jelentős változását, amelyek külső zavarokat okoznak a monetáris politika transzmissziós csatornáinak tekintetében. Az EKB-nak ugyancsak meg kell mutatnia, hogy milyen mértékben keletkeztek zavarok a transzmissziós csatornáknál – e tekintetben nem elég egy egyszerű nyilatkozat. Az EKB-nak a blokkolás fennállását igazoló tényeket kell ismertetnie. Végezetül, ezeket az okokat nyilvánosan kell közölni, ugyanakkor biztosítani kell a feltétlenül szükséges azon szempontok bizalmas jellegét, amelyek nyilvánosságra hozatala akadályozhatja a program hatékonyságát; azonban főszabályként abból kell kiindulni, hogy az indokolás teljesen átlátható.

168. Az EKB-nak pontosan be kell tartani e feltételeket egy későbbi bírósági felülvizsgálat nélkülözhetetlen előfeltételeként.

169. A fenti megállapítások alapján nyilvánvaló, hogy a 2012. szeptember 6-i sajtóközlemény, amely alapvetően az OMT-program jellemzőinek leírására szolgál, gyakorlatilag semmilyen utalást nem tartalmaz az OMT-program elfogadását igazoló pontos körülményekre. Kizárólag azon bevezető észrevételeiből, amelyekkel Mario Draghi, az EKB elnöke, ugyanazon a napon megnyitotta a sajtótájékoztatóját, ismerhető meg a szükséghelyzet lényege, amely igazolhatná a program elfogadását.<sup>78</sup> Ez azt jelenti, hogy a bejelentett intézkedés indokolása szempontjából az akkor közölt adatokból kell kiindulnunk. Egyébiránt az EKB már a jelen eljárás keretében is bőveges kiegészítő információt adott a hivatkozott szükséghelyzetről, ahogy azt a jelen indítvány 115., 116., 117., 134., 135. és 136. pontjában kifejtettem.

170. Végül, az OMT-program arányossági vizsgálatának céljából, a jelen eljárásban nyújtott információit használok alapul, de azzal a fontos megjegyzéssel, hogy a program alkalmazása esetén, a jelen indítvány 166. és 167. pontjában leírtak szerint, mind a keretét adó jogi aktusnak, mind az aktus alkalmazásának eleget kell tennie az indokolási követelményeknek.

77 — A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint a Szerződésben előírt indokolási kötelezettség „nemcsak a formális indokok megnevezésére irányul, hanem célja a felek számára lehetővé tenni jogaik érvényesítését, a Bíróság számára a felülvizsgálat gyakorlását és a tagállamok, valamint bármely érdekelt állampolgár számára annak megismerését, hogy a [szerv] a Szerződést miként alkalmazta”. Lásd többek között: Németország kontra Bizottság ítélet (24/62, EU:C:1963:14., 143. pont) és DIR International Film és társai kontra Bizottság ítélet (C-164/98 P, EU:C:2000:48, 33. pont).

78 — Mario Draghi, az EKB elnökének nyilatkozatai a 2012. szeptember 6-i sajtótájékoztatón, amely elérhető a <http://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2012/html/is120906.en.html> oldalon.

– A megfelelés vizsgálat

171. Átérve most az arányosság elvének egyes összetevőire, először azt kell értékelni, hogy az OMT-programhoz hasonló, nem hagyományos intézkedés objektíve megfelelő eszköznek bizonyul-e a monetáris politika kitűzött céljainak elérésére. Annak vizsgálatáról van tehát szó, hogy az intézkedés megfelel-e az eszközök és célok között fennálló okozati kapcsolatnak.<sup>79</sup>

172. A jelen eljárás egyik résztvevője sem vitatta, hogy az OMT-program bejelentése néhány tagállamban az államkötvényeikre megállapított kamatláb jelentős csökkenésével járt. E következmény már önmagában alátámasztaná a program megfelelését, mivel ha létrejöttek pusztán bejelentése szinte közvetlen hatást vált ki a piacokon, várhatóan az OMT-program egy vagy több tagállam esetében való végrehajtása legalább hasonló hatást eredményez. Nyilvánvaló, hogy e megállapítás több feltételtől függ, amelyeket jelenleg lehetetlen megjósolni, de kiindulópontként az OMT-program bejelentésének hatása jelzi az intézkedés hatékonyságát.

173. Nyilvánvaló azonban, hogy az OMT-program bejelentésének hatása nem lehet az egyetlen referenciakövetelmény az intézkedés megfelelésének vizsgálatánál, mivel csupán jelzésértékű, noha bizonyos jelentőséggel bír. Részletesebb elemzést kell tehát végezni, az EKB széles mérlegelési jogkörének elismerése mellett, arra vonatkozóan, hogy az OMT-program összetevői objektíve alkalmasak-e a kitűzött célok elérésére.

174. Míg az OMT-program közvetlen célja a meghatározott tagállamok államkötvényei után fizetendő kamatláb csökkentése, az alkalmazott eszköz az euróövezethez tartozó bizonyos államok államkötvényeinek a 2012. szeptember 6-i sajtóközleményben megállapított feltételek szerinti megvásárlása. Olyan vételről van szó, amely egy – teljes vagy elővigyázatossági – pénzügyi támogatási program előzetes fennállásától függ, és amelynek keretében az EKB a kamatgörbe rövidebb végén elhelyezkedő kötvények vásárlására szorítkozik, különösen az egy és három év közötti lejáratú államkötvényekre.

175. Objektíve nézve szerintem egy OMT-hez hasonló program, amely az államkötvények vásárlására összpontosul, alkalmas arra, hogy az érintett tagállamok államkötvényeire vonatkozó kamatlábak csökkentését elérje. A jelen eljárásban részt vevők egyike sem tagadta ezt a megállapítást. Az említett csökkenés azt eredményezi, hogy az érintett tagállamok pénzügyi rendezettsége bizonyos mértékig helyreáll, ebből következően az EKB nagyobb mértékű bizonyossággal és stabilitással valósíthatja meg a monetáris politikáját. Ez a megállapítás nem jelenti azt, hogy az ilyen pénzügyi rendezettség nem jár kockázatokkal, amit az alábbiakban látni is fogunk. A megfelelés értékelése során azonban az eszköz és a cél közötti logikai összefüggést kell vizsgálni, amely a jelen esetben véleményem szerint megvalósul.

176. Úgy vélem tehát, hogy az OMT-program, a 2012. szeptember 6-án bejelentett formában, megfelelő intézkedés az EKB célkitűzéseinek elérésére.

– A szükségesség vizsgálat

177. Még ha az itt értékelendő intézkedés megfelelőnek is bizonyulhat, kétségtelen, hogy az alkalmazott eszköz túlzott lehet, ha összehasonlítjuk a Bank mint az aktus szerzője számára rendelkezésre álló egyéb alternatívákkal.<sup>80</sup> Ebből a szempontból meg kell vizsgálni, hogy az EKB olyan intézkedést hozott-e, amely az OMT-program által kitűzött célok eléréséhez feltétlenül szükséges.

79 — Lásd e tekintetben: National Panasonic kontra Bizottság ítélet (136/79, EU:C:1980:169, 28–30. pont); Roquette Frères-ítélet (C-94/00, EU:C:2002:603, 77. pont).

80 — Lásd többek között: Fedesa és társai ítélet (C-331/88, EU:C:1990:391, 13. pont); Hollandia kontra Bizottság ítélet (C-180/00, EU:C:2005:451, 103. pont).

178. Először is az, hogy az OMT-program kizárólag azokra az esetekre vonatkozik, amelyekben valamely tagállam igénybe vett egy pénzügyi támogatási programot, támogatja azt az elképzelést, hogy korlátozott, egyedi esetekre szabott intézkedésről van szó. Az OMT-program nem olyan eszköz, amely általánosan és bármilyen körülmények között felhasználható az államkötvények másodlagos piacán történő beavatkozásra. Még ha a monetáris politika transzmissziós csatornáiban zavarok lépnek is fel, akkor is csak abban az esetben aktiválható az OMT-program, ha az adott tagállam az EFSF/ESM makrogazdasági kiigazítási vagy elővigyázatossági programjaiban vesz részt. E körülmény már jelentősen korlátozza azon helyzetek számát, amelyekben az EKB az államkötvények másodlagos piacán eljárhat, ami egybecseng azzal, hogy a monetáris politika olyan nem hagyományos intézkedéséről van szó, amely már önmagában kivételes jelleget ölt, és egyedi esetekre vonatkozik. Tekintettel arra, hogy az EKB az OMT-program alkalmazását egy pénzügyi támogatási program előzetes engedélyezéséhez kötötte, ez alátámasztja az intézkedés kivételes jellegét, ugyanakkor az intézkedést – véleményem szerint helyesen – egy kivételes helyzettől teszi függővé.

179. Az iratokból továbbá kitűnik, hogy az OMT-program végrehajtását, természeténél fogva, időbeli korlátozás jellemzi. Ahogy azt a Francia Köztársaság helyesen kifejtette, egy OMT jellegű program csak konjunkturális lehet.<sup>81</sup> A sajtóközleményből és az EKB észrevételeiből az következik, hogy a programot, adott esetben, azon időszak alatt alkalmazzák, amely szükséges ahhoz, hogy az érintett tagállamban vagy tagállamokban irányadó kamatlábak visszatérjenek a normálisnak tekintett piaci szintre.<sup>82</sup> Az OMT-program feladata nem egyszerűen az, hogy egy tagállam finanszírozási feltételeit megkönnyítse, hanem hogy e feltételeket visszahelyezze az adott tagállam valós makrogazdasági helyzetének megfelelő szintre. Amennyiben az elérni kívánt cél teljesült és a transzmissziós csatornák szabaddá váltak, az OMT-program végrehajtása befejeződik, az intézkedés szigorúan vett szükséges jellegével összhangban.

180. Ezenkívül egy olyan kényes helyzetben, mint amilyenről szó van, a körülmények – és ebből fakadóan a kivételes jelleg – bármely változása a szükségesség vizsgálata szempontjából relevánssá válik. E tekintetben úgy vélem, hogy az EKB 2012. szeptemberi magatartása, amikor a program technikai sajátosságainak közlésére szorítkozott, a pénzügyi piaci helyzet változásának értékelését tükrözi a szükségesség vizsgálatának követelményeivel összhangban.

181. Végezetül meg kell említeni a BVerfG által felvetett azon lehetőséget, amely szerint az uniós joggal összhangban álló értelmezés esetén a 2012. szeptember 6-i sajtóközleményben ismertetett feltételektől eltérő technikai sajátosságok is irányadók lehetnek az OMT-program tekintetében, amelyek eloszthatnák az intézkedés érvényességével kapcsolatos kétségeit. E lehetőséget ennél a pontnál, a szükségesség vizsgálatakor kell értékelni, mivel ha léteznének kevésbé korlátozó alternatív intézkedések, amelyeket a kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra utaló határozat 100. pontjában kifejt, bizonyossá válna, hogy az OMT-program nem állja ki a szóban forgó vizsgálat próbáját.

182. Mindazonáltal úgy vélem, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által említett alternatívák azzal a veszéllyel járnak, hogy komolyan megkérdőjelezzik az OMT-program hatékonyságát. Ahogy azt az EKB és a Bizottság kifejtette, el kell ismerni, hogy az államkötvények vásárlásával kapcsolatos műveletek *ex ante* mennyiségi korlátozása gyengítené a másodlagos piacon történő beavatkozással elérni kívánt hatékonyságot, és spekulatív műveletek előidézésének kockázatával járna.

81 — A Francia Köztársaság írásbeli észrevételei (40. pont), amelyek az OMT-program célirányos és átmeneti (ciblée et provisoire) jellegére utalnak.

82 — A 2012. szeptember 6-i sajtóközlemény, amellyel, hogy a pénzügyi támogatási programok feltételelességére mint szükséges előfeltételre hivatkozik, kiemeli, hogy az OMT-program felfüggesztése a Kormányzótanács „diszkrecionális” döntése útján, de „monetáris politikai felhatalmazásával összhangban” történik.

183. Hasonlóképpen elfogadhatónak tűnik, hogy az EKB a privilegizált hitelezői rangjának az elismerése kétségbe vonná az egyéb hitelezők pozícióját, és közvetve, a másodlagos piacon a kötvények értékére gyakorolt végső hatást. Ahogy azt a Bizottság hangsúlyozta, az a tény, hogy a befektetők számára az érintett tagállamok államkötvényei vonzóvá – nem pedig kevésbé vonzóvá – válnak, a kötvények keresletének növekedését, ebből eredően pedig a kamatlábak csökkenését eredményezné. Az EKB nem privilegizált hitelezői minőségének elismerése ezáltal hozzájárul az államkötvények piaci árai hatékonyabb rendezésének biztosításához, amely ugyanakkor a közép- és hosszú távú fizetőképességének biztosítását támogatja, ezáltal pedig az ebben rejlő kockázatok csökkenését.

184. Következésképpen úgy vélem, hogy az EKB által bevezetett óvintézkedések elegendők annak megállapításához, hogy az OMT-program, a hivatkozott sajtóközleményben leírt feltételek szerint, megfelel a szükségességi követelménynek, függetlenül attól, hogy a programot esetlegesen elfogadó jogi aktus esetében ez megerősítést nyer-e.

– A szigorú értelemben vett arányosság vizsgálata

185. Végül meg kell vizsgálni, hogy a vitatott intézkedés összetevői kiegyensúlyozzák-e egymást ahhoz, hogy ne alakuljon ki aránytalanság.

186. A szigorú értelemben vett arányosság vizsgálataként ez a harmadik fok annak mérlegelését teszi szükségessé, hogy az eset körülményei között a vitatott intézkedés „előnyei” meghaladják-e a „költségeket”<sup>83</sup>. Nyilvánvalóan olyan vizsgálatról van szó, amelyben az előnyöket és a költségeket együttesen kell értékelni, és ezek a következőképpen nyilvánulhatnak meg: egyrészt, az OMT-program lehetővé teszi az EKB számára, hogy kivételes körülmények között beavatkozzon annak érdekében, hogy a monetáris politikai eszközeit helyreállítsa, és így biztosítsa felhatalmazásának hatékonyságát, másrészt, olyan intézkedésről van szó, amely az erkölcsi kockázat mellett olyan pénzügyi kockázatnak is kiteszi az EKB-t, amely az érintett államok államkötvényei értékének olyan mesterséges megváltozásából adódik, ami nem felel meg a gazdasági valóságnak.

187. Ismét szeretnék emlékeztetni arra, hogy a jelen ügyben elvégzendő arányossági vizsgálat során figyelembe kell venni, hogy az EKB széles mérlegelési mozgástérrel rendelkezik. Ez azt jelenti, különösen az arányossági vizsgálat harmadik fokán, hogy az EKB az OMT-programéhoz hasonló helyzetben végzendő mérlegelés során széles mozgásteret élvez, mindaddig amíg ez nem eredményez olyan egyensúlyhiányt, amely nyilvánvalóan aránytalan.

188. Meg kell jegyezni továbbá, hogy egy OMT jellegű program szigorú értelemben vett arányossága csak a program esetleg aktiválása esetén, és különösen annak fényében értékelhető, hogy milyen méreteket ölt. Mindaz, amit az alábbiakban kifejték, a programmal kapcsolatban a sajtóközleményben közölt adatokon alapszik.

189. Az alapeljárás panaszosai és a felperes, valamint a BVerfG kiemelte, hogy az OMT-program végrehajtása olyan túlzott veszélynek teszi ki az EKB-t és végső soron a tagállamok adófizetőit, amely akár a Bank fizetéseképtelenségéhez vezethet. Ez nyilvánvalóan magas és tetemes költség, amely meghiúsíthatja az OMT-program által kínált előnyöket.

190. A P. Gauweiler képviselője által részletesen kifejtettek szerint az OMT-program alkalmazása azzal járna, hogy az EKB mérlegébe nagy mennyiségű, kétes fedezetű értékpapír kerül, amely visszafizetés hiányában az EKB fizetéseképtelenségéhez vezetne. Ezért az, hogy az OMT-program nem tartalmaz semmilyen korlátot a kötvények vásárlási mértékét illetően, e feltevésből valóságos helyzetet teremt, amelynek bekövetkezése az intézkedés aránytalan jellegét bizonyítja.

83 — Lásd Tridimas, T.: *The General Principles of EU Law*, 2. kiadás., 2010, Oxford University Press, Oxford, 2010., 3. fejezet.



191. E tekintetben az EKB az írásbeli és szóbeli észrevételeiben is kiemelte, hogy az államkötvények másodlagos piacán történő beavatkozásaira mennyiségi korlátozás irányadó, jóllehet előzetes megállapítás és jogi szabályozás nélkül. Az EKB szerint az OMT-programot nem lehet korlátok közé szorított vásárlási programként bejelenteni, mivel ez olyan spekulatív támadásokat idézne elő, amelyek meghiúsítanák a program célját. Hasonlóképpen, ha az EKB előzetesen bejelentené a vásárlás volumenét, az intézkedés ugyancsak elveszítené a lendületét. Az EKB által támogatott megoldás tehát annak bejelentésében rejlik, hogy nem állapítanak meg *ex ante* mennyiségi korlátozást a vásárlás volumene tekintetében, függetlenül attól, hogy a Bank rendelkezik egy saját, belső mennyiségi korlátozással, amelyek összegét azon stratégiai okok miatt nem lehet felfedni, amelyek alapvetően az OMT-program hatékonyságát hivatottak biztosítani.

192. A szigorú értelemben vett arányosság szemszögéből úgy vélem, hogy az *ex ante* megállapított mennyiségi korlát hiánya önmagában nem elegendő annak megállapításhoz, hogy aránytalan intézkedésről van szó.

193. Ugyanis a pénzügyi piacokon végzett valamennyi művelet rejt magában kockázatot, amelyet a piaci szereplők vállalnak. A pénzügyi piacokon a befektetőknek kínált hozamok arányban állnak a vállalt kockázattal, amely kockázat pedig általában a befektetés lehetséges sikerének vagy bukásának mértékétől függ. Az államkötvénypiac, mint bármely egyéb pénzügyi piac, azonos logika mentén működik. A piacon működő valamennyi befektető tisztában van azzal, hogy befektetésének sikere inkább véletlenszerű és előre nem látható tényezőktől függ.

194. Tudvalevő, hogy a nemzeti bankok beavatkoznak az államkötvények piacán, mivel az államkötvényekre vonatkozó vásárlási műveletek vagy visszavásárlási megállapodások mint a monetáris bázis ellenőrzésének eszközei a monetáris politikai eszközök részét képezik. A másodlagos piacon történő beavatkozáskor a nemzeti bankok mindig vállalnak bizonyos kockázatot, olyan kockázatot, amelyet a tagállamok az EKB létrehozásakor vállaltak.

195. Ezen előfeltevésből kiindulva az EKB által vállalt túlzott kockázattal szembeni kifogások megalapozottak, ha a Bank olyan volumenű vásárlást végez, amely *elkerülhetetlenül* fizetési képtelenségi helyzetet eredményez. Mindazonáltal, a következőkben kifejtendő okok miatt nem tűnik úgy, hogy ez az OMT-program ilyen helyzetet teremtené.

196. Az OMT-program kialakításának módja miatt kétségtelen, hogy az EKB kockázatnak van kitéve, azonban nem feltétlenül az inszolvenca kockázatának. Egyértelmű, hogy fennáll a kockázat, mivel pénzügyi nehézségekkel küzdő állam kötvényeit fogja megvásárolni, amely esetében kérdéses, hogy képes-e eleget tenni az adósságból eredő kötelezettségeinek. Nyilvánvaló, hogy az EKB kockázatot vállal egy ilyen helyzetben lévő állam kötvényeinek megszerzésével, azonban véleményem szerint nem olyan kockázatról van szó, amely minőségi szempontból eltér attól, amit az EKB a szokásos tevékenysége során ne vállalhatna.

197. Széles körben elfogadott az a tény, hogy ha egy államnak likviditási nehézségei vannak, ez nem jelenti szükségképpen azt, hogy az adott állam az adósság visszafizetésére is képtelenné válik. Egy államnak lehetnek időszakos likviditási problémái, ennek ellenére szolvens állam lehet. A nyolcvanas és kilencvenes években megtapasztalt, egymást követő hitelválságok ezt megerősítik.<sup>84</sup> Ezért az, hogy az OMT-program olyan államra vagy államokra összpontosít, amelyek pénzügyi támogatási programban vesznek részt, nem jelenti automatikusan azt, hogy az adott államokban bekövetkezik a teljes vagy részleges fizetési képtelenség. Az, hogy a szóban forgó államot vagy államokat makrogazdasági tényezőik javítására irányuló feltételrendszer köti, inkább azt bizonyíthatja, hogy egy

84 — Lásd e tekintetben Sunkel, O. és Griffith-Jones, S.: *Debt and Development Crises in Latin America: The End of An Illusion*, Oxford University Press, Oxford, 1989.

pénzügyi támogatási program elegendő segítséget nyújt az érintett állam számára ahhoz, hogy a jövőben teljesíteni tudja a kötelezettségeit, különösen mivel olyan államokról van szó, amelyek a belső piac részét képezik egy olyan unió keretében, amely a tagjai közötti együttműködésen és lojalitáson alapszik.

198. Ezenkívül, az OMT-program közvetett célját, a monetáris politika transzmissziós mechanizmusainak szabaddá tételét az államkötvényekre vonatkozó kamatlábak oly mértékű csökkentésével valósítja meg, hogy azok szintje összhangban legyen a piaccal és az érintett állam makrogazdasági helyzetével. Az EKB számos alkalommal kifejtette, hogy az OMT-program célja nem az államkötvények kamatlábainak oly mértékű csökkentése, hogy azok megegyezzenek a többi tagállaméival, hanem a piacnak és a makrogazdasági helyzetnek megfelelő szintre való csökkentése, amely egyúttal lehetővé teszi a Bank számára a monetáris politikai célú eszközeinek hatékony alkalmazását. Ez azt jelenti, hogy az érintett állam éppen az OMT-program aktiválása miatt bocsáthat ki államkötvényeket olyan feltételekkel, amelyek államháztartása számára fenntarthatók, és ezáltal növelik kötelezettségvállalásaik teljesíthetőségét. Másképpen szólva, az EKB beavatkozása objektíve hozzá kell hogy járuljon ahhoz, hogy az adott állam a jövőben pénzügyi kötelezettségeit teljesíthesse, ezzel csökkentve azt a kockázatot, amelyet a Bank vállal az OMT-program elindításával.

199. Végezetül, a vásárlási volumenekre vonatkozó objektív mennyiségi korlátok fennállása bizonyíthatja a kockázat korlátozott terjedelmét. Az EKB maga is elismerte, hogy léteznek ezek a korlátok; stratégiai okokból azonban nem nyilvánosak, de a Bank kockázati kitettségeinek korlátozására szolgálnak. Az EKB ugyancsak elismerte, hogy ha túlzott mértékű növekedés mutatható ki az OMT-programban részt vevő tagállam által kibocsátott állampapírok mennyiségében, megszakítja a program végrehajtását. Azaz, ha egy állam úgy dönt, hogy az EKB másodlagos piacon történő államkötvény-vásárlása által nyújtott lehetőséget arra használja, hogy túlságosan eladósodjon, noha az EKB beavatkozását megelőzően fennálló feltételeknél sokkal előnyösebb feltételek mellett, a Bank nem viseli ennek a kockázatát. Mindez azt bizonyítja, hogy még mielőtt az EKB fizetéseképtelensége bekövetkezne, az OMT-programot felfüggesztenék. Másképpen fogalmazva, az EKB nem vállalna olyan kockázatot, amely fizetéseképtelen helyzetnek tenné ki.

200. Ez nyilvánvalóan olyan értékelés, amely az OMT-program esetleges megvalósítására vonatkozik; ha azonban megállapítható az OMT-program szigorú értelemben vett arányossága, elengedhetetlennek tartom, hogy a szóban forgó program alkalmazásakor ténylegesen érvényesüljön az EKB által a kockázatokra előírt korlátozás.

201. Ennek alapján, és az imént kifejtett érveket figyelembe véve az a véleményem, hogy az EKB az OMT-program bejelentésével megfelelően mérlegelte az előnyöket és költségeket.

– Közbenső következtetés

202. Összefoglalva, és az előző pontokban kifejtettek alapján, az EKB által elfogadott OMT-program, ahogy az a sajtóközleményben ismertetett technikai sajátosságokból kitűnik, nem sérti az arányosság elvét. Ennélfogva az OMT-program jogszerűnek tekinthető azzal a feltétellel, hogy megvalósítása esetén szigorúan betartják az indoklásra és az arányosságra vonatkozó követelményeket.

c) Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre adandó válasz

203. Végeredményben, ami a BVerfG által előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre adandó választ illeti, az az állásponatom, hogy az OMT-program összeegyeztethető a EUMSZ 119. cikkel, és az EUMSZ 127. cikk (1) és (2) bekezdésével, feltéve hogy a szóban forgó program esetleges alkalmazásakor az EKB

- tartózkodik az OMT-programmal összefüggő pénzügyi támogatási programokba való minden közvetlen beavatkozástól,
- valamint szigorúan betartja az indokolási kötelezettséget és az arányosság elvéből származó követelményeket.

*B – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés: az OMT-program összeegyeztethetősége az EUMSZ 123. cikk (1) bekezdésével (az euróövezeti tagállamok monetáris finanszírozásának tilalma)*

204. A BVerfG a második kérdésével arra keresi a választ, hogy az OMT-program azáltal, hogy lehetővé teszi az EKB számára az euróövezethez tartozó tagállamok államkötvényeinek a másodlagos piacon történő megvásárlását, sérti-e az EUMSZ 123. cikk (1) bekezdését, amelynek értelmében az EKB és a nemzeti központi bankok számára tilos a tagállamok adósságinstrumentumainak közvetlen megszerzése.

205. A BVerfG szerint, bár az OMT-program formálisan megfelel a hivatkozott EUMSZ 123. cikk (1) bekezdésében kifejezetten megállapított feltételnek, amely kizárólag az elsődleges piacon történő kötvényvásárlásra vonatkozik, az OMT-programmal kijátszható a szóban forgó tilalom, ha az EKB beavatkozásai a másodlagos piacon, az elsődleges piaci vásárlásokhoz hasonlóan, a monetáris politikán keresztül történő pénzügyi támogatásra irányuló intézkedésként nyilvánulnak meg. A BVerfG e megközelítés alátámasztására az OMT-program különböző technikai sajátosságaira hivatkozik: követelésről való lemondás, hitelkockázat, a kötvények lejáratig történő tartása, a szerzés lehetséges időpontja és az elsődleges piacon történő szerzésre való ösztönzés. Mindezek egyértelműen az EUMSZ 123. cikk (1) bekezdése szerinti tilalom kijátszására utaló jelek.

#### 1. Az érintett felek állásfoglalása

206. Az alapeljárás panaszosai és felperese szerint, nagyrészt azonos érvek alapján, az OMT-program sérti az EUMSZ 123. cikk (1) bekezdését. E tekintetben osztják a kérdést előterjesztő bíróságnak a program azon konkrét vetületeire vonatkozó kétségeit, amelyek igazolják, hogy a hivatkozott program megkerüli az EUMSZ 123. cikk (1) bekezdésében foglalt tilalmat.

207. R. Huber különösen kiemeli, hogy az államkötvények másodlagos piacon történő vásárlásával kijátszanák az EUMSZ 123. cikk (1) bekezdése szerinti, konkrétan a rendelkezés utolsó mondatában szereplő tilalmat. B. Bandulet azt állítja, hogy az EKB túlzott kockázatot vállal az OMT-programban előírtak szerinti vásárlásokkal, egyúttal bírálja a veszteségek kollektivizálását, ami a Szerződések és a közös pénzügyi felelősség tilalmának megsértésével járna.

208. J. H. von Stein is e tilalom kijátszásának hatásaival érvel, és kiemeli az OMT-program jellegű intézkedések uniós piacra gyakorolt hatását. Véleménye szerint a tömeges államkötvény-vásárlás torzítaná a versenyt a belső piacon, egyúttal sértené az EUMSZ 51. cikket, valamint a belső piacról és a versenyről szóló 27. Jegyzőkönyvet.

209. A jelen eljárásban beavatkozó valamennyi tagállam, a Bizottság és az EKB fenntartják, hogy az OMT-program összeegyeztethető az EUMSZ 123. cikk (1) bekezdésével, mivel megállapítható, hogy a másodlagos piacon történő államkötvény-vásárlásokról a Szerződések kifejezetten rendelkeznek. Kiemelik, hogy az EUMSZ 123. cikk (1) bekezdése kizárólag egy adott tagállam adósságinstrumentumainak közvetlen megvásárlását tiltja, míg a KBER-re és az EKB-ra vonatkozó Jegyzőkönyv 18.1 cikke kifejezetten felhatalmazást ad az EKB és a tagállamok központi bankjai számára az ilyen típusú műveletekre.

210. Ugyanakkor a Francia Köztársaság, az Olasz Köztársaság, Hollandia, a Lengyel Köztársaság és a Portugál Köztársaság, valamint a Bizottság és az EKB elismeri, hogy az EUMSZ 123. cikk (1) bekezdésének utolsó tagmondata tartalmaz egy kijátszási tilalmat is, azaz tilos olyan műveleteket végezni, amelyek hatása az adósságinstrumentumok közvetlen vásárlásával egyenértékű. Ezt az értelmezést támasztja alá a 3603/93 rendelet, konkrétan annak (7) preambulumbekkezdése.

211. E tekintetben számos tagállam, mint például a Lengyel Köztársaság, a Francia Köztársaság vagy Hollandia, valamint a Bizottság véleménye az, hogy az EKB nem játssza ki az EUMSZ 123. cikk (1) bekezdésében foglalt tilalmat, amennyiben biztosított, hogy az érintett állam által kibocsátott kötvény vásárlására a piaci feltételeknek megfelelő áron kerül sor. Ebben az esetben, mivel az intézkedés monetáris politikai célt követ, nem sérül az EUMSZ 123. cikk (1) bekezdése.

212. E tekintetben a beavatkozó államok, a Bizottság és az EKB nem ért egyet azzal, hogy az ismertetett sajátosságok alapján az OMT-program összeegyeztethetetlen az EUMSZ 123. cikk (1) bekezdésével. A sajtóközleményben leírtak szerint az említett technikai sajátosságok, valamint az EKB által az OMT-programra vonatkozóan kidolgozott, még elfogadásra váró határozattervezetek megerősítik, hogy az EKB különös figyelmet fordított arra, hogy az EUMSZ 123. cikk (1) bekezdését sértő piaci változásokat elkerülje. Az EKB által elfogadott óvintézkedések konkrét bizonyítékként szolgál az, hogy a kötvényvásárlás a monetáris politika követelményeitől függ, hogy a vásárlás időpontját és terjedelmét előzetesen nem jelentik be, hogy a vásárlások felfüggeszthetők vagy korlátozhatók az érintett állam kibocsátási volumenének függvényében, hogy az EKB az adósságátütemezést nem hagyja jóvá, valamint hogy a kibocsátás időpontja és az EKB másodlagos piacon történő vásárlásának időpontja közötti „várakozási időszakot” be kell tartani.

213. Végezetül, a Németországi Szövetségi Köztársaság azt kéri a Bíróságtól, hogy az EUMSZ 123. cikk (1) bekezdését a tagállamok alkotmányos identitásával összeegyeztethető módon értelmezze. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem körülményeit kiemelve a Németországi Szövetségi Köztársaság arra az álláspontra helyezkedik, hogy a szóban forgó rendelkezés értelmezésének a tagállamok alkotmányos követelményeinek is meg kell felelnie.

## 2. Elemzés

214. Az előző kérdésre adott válaszomhoz hasonlóan azzal kezdem, hogy az EUMSZ 123. cikk (1) bekezdésében foglalt tilalmat a gazdasági és monetáris unió keretében elfoglalt helyének tágabb összefüggésébe helyezem. Ezt követően azzal a kérdéssel foglalkozom, hogy a szóban forgó rendelkezéssel összeegyeztethető-e az OMT-program, külön figyelemmel azonban a kérdést előterjesztő bíróság által kiemelt egyes technikai sajátosságokra.

a) A tagállamok monetáris finanszírozásának tilalma (az EUMSZ 123. cikk (1) bekezdése) és az államkötvények EKB által történő megszerzése

215. Az Uniót jelenleg alkotó gazdasági és monetáris uniót a céljaira és korlátaira vonatkozó számos elv szabályozza, amelyek együttesen az Unió „alkotmányos keretként” jelennek meg. Jelentőségük miatt a Szerződések kifejezetten rögzítik ezeket az elveket, amelyek merev és az uniós intézményektől, illetve a tagállamoktól független elemekké váltak, és kizárólag a Szerződések rendes felülvizsgálata útján módosíthatók. Míg a célkitűzések közül az árstabilitás fenntartására és a pénzügyi stabilitás megteremtésére vonatkozó hatáskört kell kiemelni (az EUMSZ 127. cikk (1) bekezdése és az EUMSZ 282. cikk), a legfontosabb korlátokat a tagállamok megmentése érdekében való adósságátvállalás tilalma (EUMSZ 125. cikk) és a tagállamok monetáris finanszírozásának tilalma (EUMSZ 123. cikk) jelentik.

216. A második tilalom releváns most számunkra, azonban nyilvánvaló, hogy csak akkor lehet ezt pontosan megérteni, ha figyelembe vesszük annak eredetét, azt a rendszert, amelybe illeszkedik, és az alapját képező célkitűzéseket. A továbbiakban röviden ezzel fogok foglalkozni, noha segítségként felhasználom a Pringle-ítéletben (EU:C:2012:756) a Bíróság és a főtanácsnok által az EUMSZ 123. cikkel kapcsolatban már kialakított állásfoglalásokat.

217. A Maastrichti Szerződés elfogadásához vezető előkészítő munkák, amely szerződésnek a szövegében először szerepel a jelenlegi EUMSZ 123. cikk (az Európai Közösségről szóló szerződés korábbi 104. cikke), azt mutatják, hogy a gazdasági és pénzügyi unió intézményi struktúrájáért felelős tárgyalók egyik fő aggodalma a megfelelő költségvetési fegyelem fenntartása, amely veszélyeztetheti a közös pénz hatékony működését.<sup>85</sup> A válságban lévő államháztartással rendelkező tagállamok lehetséges előfordulása nehezen lenne összeegyeztethető az euróövezet stabil növekedésével és az EKB rendelkezésére álló korlátozott monetáris politikai eszközökkel. Mivel az euróövezeti tagállamok monetáris politikai hatásköreiket átruházták egy közösségi intézményre, a gazdaságpolitika területén viszont megtartják hatásköreiket, feltétlenül biztosítani kell az euróövezetbe tartozó államok szigorú költségvetési fegyelméhez szükséges eszközöket.<sup>86</sup> Ezen aggodalom eredményei az EUMSZ 126. cikkben foglalt, a költségvetési fegyelemre vonatkozó szabályok, amelyek értelmében a tagállamokat a költségvetési hiányra vonatkozó bizonyos célok kötik, valamint az EUMSZ 123. cikkben és az EUMSZ 125. cikkben megállapított tilalmak, amelyek megtiltják, hogy a tagállamokat másikkal, az EKB vagy a tagállam központi bankjainak terhére finanszírozzák.

218. Következésképpen az EUMSZ 123. cikk a gazdasági és monetáris unió intézményi szerkezetét kialakító személyek érezhető aggodalmát tükrözi, amelynek okán úgy határoztak, hogy az elsődleges jogba határozott tilalmat vezetnek be az államok bármely olyan finanszírozási formájára vonatkozóan, amely a költségvetési fegyelem Szerződések szerinti célkitűzéseinek veszélyeztetéséhez vezet. Az egyik ilyen tiltott finanszírozási forma az úgynevezett „monetáris finanszírozás”, amely abban áll, hogy egy központi bank, azaz pénzkibocsátásra jogosult intézmény, megvásárolja egy állam államkötvényeit. Nyilvánvaló, hogy ez a finanszírozási forma veszélyeztetheti az adott állam közép- és hosszú távú pénzügyi kötelezettségeinek teljesítését, emellett jelentős árinfláció forrása is lehet. Mivel a közös gazdasági és monetáris politika előfeltétele stabil államháztartással rendelkező államok megléte, és egy olyan politika, amelynek elsődleges célja az árstabilitás fenntartása, nyilvánvaló, hogy az adott körülmények között a monetáris finanszírozási mechanizmus súlyosan veszélyezteti ezeket a célokat.

219. A fent kifejtettek arra engednek következtetni, hogy a monetáris finanszírozás tilalma, ahogy azt a Bíróság a Pringle-ítéletben kiemelte, uniós szinten „egy magasabb cél megvalósításához járul hozzá, nevezetesen a monetáris unió pénzügyi stabilitásának fenntartásához”<sup>87</sup>. Végeredményben a szóban forgó tilalom a gazdasági és monetáris unióra irányadó „alkotmányos keret” alapvető szabályának rangjára emelkedett, amely szabály alóli kivételeket megszorítóan kell értelmezni.

220. Hasonlóképpen, az EUMSZ 123. cikk rendszertani értelmezése nemcsak a tilalmat megalapozó elv jelentőségét támasztja alá, hanem annak megszorító jellegét is. Az EUMSZ 125. cikkel ellentétben, amely megtiltja a tagállamok számára, hogy egy másik tagállam kötelezettségeit átvállalják, vagy ezekért feleljenek, az EUMSZ 123. cikk szigorúbban fogalmaz. A Bíróság a két rendelkezés közötti ellentétet hangsúlyozta a Pringle-ítéletben,<sup>88</sup> amelyben megállapítást nyert, hogy az EUMSZ 125. cikkel összeegyeztethetők a tagállamok közötti hitelnyújtásra irányuló intézkedések, amelyet az EUMSZ 123. cikk viszont kifejezetten megtilt, amennyiben kizárja „minden folyószámlahitel vagy bármely más hitel nyújtását”.

85 — Lásd az 51. lábjegyzetben hivatkozott Delors-jelentést, különösen annak 30. pontját.

86 — Lásd Siekmann, H.: „Law and Economics of Monetary Union”, in: Eger, T. és Schäfer, H.-B.: *Research Handbook on the Economics of European Union Law*, Edward Elgar, Cheltenham-Northampton, 2012., 370. és azt követő oldalak.

87 — Pringle-ítélet (EU:C:2012:756, 135. pont).

88 — Uo., 132. pont.

221. Az EUMSZ 123. cikk rendszertani értelmezése azonban jelentősen árnyalja a tilalom hatályát. Arról van szó, ahogy azt a továbbiakban kifejtem, hogy sajátos bánásmódot ír elő az EKB és a tagállamok központi bankjai által a tagállamok adósságinstrumentumainak megvásárlására irányuló műveletek tekintetében.

222. Az államkötvények kibocsátása az államok rendelkezésére álló egyik fő finanszírozási forrás. Az a személy, aki megvásárolja a kibocsátó állam államkötvényét, *per definitionem* közvetlenül vagy közvetve az államot finanszírozza, mégpedig olyan ellenszolgáltatás fejében, amely a jogügyletet egyfajta kölcsönné teszi. Az államkötvény tulajdonosa a kibocsátó tagállammal szemben visszafizetési igényt érvényesíthet, és így hitelezővé válik. Az állam a kibocsátás időpontjában eredetileg képzett, és a kereslet és a kínálat alapján meghatározott kamatláb mellett bocsátja ki a kötvényt. Következésképpen a két fél, a kibocsátó állam és az államkötvény vásárlója által végzett művelet a hitelnyújtással egyező szerkezetet tükröz. Mindez kellőképpen megmagyarázza az EUMSZ 123. cikk (1) bekezdésének utolsó tagmondatát, amely tiltja, hogy „az Európai Központi Bank, illetve a tagállamok központi bankjai a [tagállamoktól] közvetlenül vásároljanak adósságinstrumentumokat.”

223. Ez a tagmondat egy olyan kiegészítés, amelyet eredetileg a Maastrichti Szerződés kidolgozásának utolsó szakaszában illesztettek be,<sup>89</sup> és amely csak a KBER és az EKB Alapokmánya 18.1 cikkét figyelembe véve érthető meg. Ahogy azt már korábban kifejtettem, az Alapokmány e rendelkezése szerint az EKB és a központi bankok műveleteket végezhetnek a pénzügyi piacokon követelések és forgalomképes eszközök végleges vagy visszavásárlási megállapodás keretében történő eladásával és vásárlásával, valamint kölcsönbe adásával vagy vételével. Az ilyen típusú műveletek alapvetően fontosak, és lényegében azt a célt szolgálják, hogy a KBER ellenőrizze az euróövezet monetáris bázisát, beleértve a másodlagos piacokon történő államkötvény-vásárlásokkal kapcsolatos műveleteket.<sup>90</sup>

224. Következésképpen, és ahogy azt az EKB a tárgyaláson feltett kérdésekre adott válaszában megállapította, az EUMSZ 123. cikk (1) bekezdésének utolsó tagmondatát a KBER és az EKB Alapokmánya 18.1 cikkével együtt kell értelmezni, mivel csak ez ad jogi felhatalmazást egy hagyományos monetáris politikai intézkedésre, azaz az államkötvények másodlagos piacon történő megszerzésére. Az EUMSZ 123. cikk (1) bekezdése utolsó tagmondatának hiányában a KBER és az EKB Alapokmánya 18.1 cikkét úgy kellene értelmezni, hogy az kizárja az államkötvények másodlagos piacon történő vásárlással kapcsolatos műveleteket, ami az eurórendszer megfosztaná a monetáris politika megfelelő végrehajtásához szükséges kulcsfontosságú eszköztől.

225. A fentiek alapján, és tekintettel az EUMSZ 123. cikk jelentőségére, nyilvánvalónak tűnik azonban, hogy a hivatkozott rendelkezés szerinti tilalom megsértésének elkerüléséhez nem lenne elegendő az, hogy az EKB az államkötvények másodlagos piacon történő vásárlására szorítkozik. Ellenkezőleg, véleményem szerint az EUMSZ 123. cikk értelmezése során olyan nézőpontot kell alkalmazni, amely különös figyelmet fordít az intézkedés lényegére. E megközelítést, amelyet a Bíróság gyakran használ a Szerződés rendelkezéseinek értelmezésekor, az EUMSZ 123. cikkre is alkalmazni kell, ahogy azt egyébként valamennyi beavatkozó tagállam, a Bizottság és maga az EKB is elismerte.

89 — Vesd össze az akkori 104A. cikk (1) bekezdése a) pontjának azon szerződéstervezetben javasolt megfogalmazását, amely a gazdasági és monetáris unió létrehozása céljából az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés felülvizsgálatáról szól (Európai Közösségek Hírlevele, 2/91 kiegészítés), ugyanazon rendelkezés végső változatával, amely a ma hatályos EUMSZ 123. cikkel megegyezik. A tárgyalásokról, amelyek a jelenlegi EUMSZ 123. cikk szövegéhez vezettek, lásd Conthe, M.: „El Tratado de la Unión Europea: la Unión Económica y Monetaria”, in: VVAA, *España y el Tratado de la Unión Europea. Una aproximación al Tratado elaborada por el equipo negociador en las Conferencias Intergubernamentales sobre la Unión Política y la Unión Económica y Monetaria*, Colex, 1994., 295–297. o.

90 — Az Alapokmány 18.1. cikke által lehetővé tett nyílt piaci műveletekről lásd az EKB-nak az eurórendszer monetáris politikai eszközeiről és eljárásairól szóló, 2011. szeptember 20-i iránymutatását (egységes szerkezetbe foglalt változat, EKB/2011/14).

226. Ez az aggodalom a másodlagos jogban is tükröződik, konkrétan a 3603/93 tanácsi rendeletben, amelyet az EKB megalapítása előtt fogadtak el, és amely kifejezetten említi a hivatkozott rendelkezés hatályának kijátszására vonatkozó tilalmat. A 3603/93 rendelet (7) preambulumbekzdése szerint a tagállamoknak meg kell tenniük a megfelelő intézkedéseket különösen annak biztosítása érdekében, hogy „a másodlagos piacokon történő vásárlásokat ne használják fel e cikk céljának kijátszására”<sup>91</sup>.

227. Összefoglalva úgy vélem, hogy az EUMSZ 123. cikk (1) bekezdése nemcsak az elsődleges piacon történő közvetlen vásárlásokat tiltja, hanem azt is, hogy az EKB és a nemzeti központi bankok olyan műveleteket végezzenek a másodlagos piacon, amely a fent említett tilalom kijátszását eredményezné. Másképpen szólva, a Szerződés nem tiltja meg a másodlagos piacon végzett műveleteket, azonban az EKB beavatkozása esetén igenis megköveteli, hogy azt megfelelő biztosítékok mellett tegye, amelyek garantálják, hogy beavatkozása összeegyeztethető legyen a monetáris finanszírozás tilalmával.

228. A fentiek alapján most azt kell értékelni, hogy az OMT-program, amely alapján az EKB beavatkozik az államkötvények másodlagos piacán, az EUMSZ 123. cikk (1) bekezdésének utolsó tagmondatában megfogalmazottak tiszteletben tartása mellett, megnyilvánulhat-e olyan intézkedésben, amely a szóban forgó rendelkezésben foglalt tilalom kijátszására irányul.

b) Az OMT-program és az EUMSZ 123. cikk (1) bekezdésében foglalt tilalommal való összeegyeztethetősége

229. Mielőtt rátérnék az OMT-program vizsgálatára, amelyet az EUMSZ 123. cikk (1) bekezdésében foglalt, az államok monetáris finanszírozására vonatkozó tilalom sajátos szempontjából kell végezni, előzetesen fontosnak tartom megjegyezni, hogy e válasz azon az előfeltevésen alapszik, hogy az OMT-program esetleges végrehajtása az arányosság elvének szigorú tiszteletben tartásával történik, amint azt az első kérdésre általam javasolt válaszban már kifejtettem. Az alábbiakban kifejtett megfontolásaimat úgy kell érteni, hogy ezen előfeltevésből indulnak ki.

230. Amint azt fent megállapítottam, a BVerfG – az alapeljárás panaszosaihoz és felpereséhez hasonlóan – úgy véli, hogy az OMT-program sérti az EUMSZ 123. cikk (1) bekezdését, amennyiben kijátssza az e rendelkezésben foglalt tilalmat. A kérdést előterjesztő bíróság ennek érdekében számos olyan technikai sajátosságot emel ki, amely véleménye szerint megerősíti ezt a következtetést. A beavatkozó államok, a Bizottság és az EKB pedig pontosan ugyanezen technikai sajátosságra hivatkozva támadták a BVerfG ezen megállapítását.

231. Ahogy azt a továbbiakban látni fogjuk, a BVerfG kétségei a 2012. szeptember 6-i sajtóközlemény egy bizonyos értelmezéséből erednek. Az EKB elutasította ezt az értelmezést és bizonyítékokat hozott fel érvei alátámasztására. Véleménye szerint a technikai sajátosságok értelme pontosan az, hogy az EUMSZ 123. cikk kijátszásának elkerülése érdekében együttes garanciaként működjenek.

232. A fentiek alapján az alábbiakban áttérek a kérdést előterjesztő bíróság által hivatkozott sajátosságok egyedi vizsgálatára.

91 — A 3603/93 rendelet 1. cikke (1) bekezdése b) pontjának ii. alpontjában hozzátézi, hogy „más hitelnek” minősül „a közszektor harmadik féllel szemben fennálló kötelezettségeinek finanszírozása” is.

i) Jogról való lemondás és a *pari passu* szabály

233. Az OMT-programban részt vevő állam államkötvényei által biztosított hitelezői igények teljesítésének követeléséről való teljes vagy részleges lemondás az első sajátosság, amely – a BVerfG szerint – a programot az EUMSZ 123. cikk (1) bekezdését sértő intézkedéssé teheti. A kérdést előterjesztő bíróság, valamint az alapeljárás több panaszosának véleménye szerint, azon tény miatt, hogy az EKB és a központi bankok nem rendelkeznek privilegizált hitelezői ranggal (*pari passu*), és kénytelenek elfogadni az adósságátütemezési megállapodás keretében a teljes vagy részleges lemondást,<sup>92</sup> az intézkedés az adós állam finanszírozásának közvetett útjává válik.

234. Ezt az érvet egyáltalán nem tartom meggyőzőnek. Egyrésztől nem szabad elfelejteni, hogy a követelésről való teljes vagy részleges lemondás kockázata az adós állam adósságátütemezésének jövőbeli és hipotetikus helyzetére vetül ki, amely nem képezi az OMT-program úgymond lényegi elemét. Ahogy a jelen indítvány 193. és 194. pontjában már kifejtettem, a kockázatvállalás egy központi bank tevékenységének szerves része, ezért egy olyan esemény bekövetkezte, amelyre a kérdést előterjesztő bíróság hivatkozik, nem vonhatja maga után a program csupán azon az alapon történő végrehajtását, hogy arra lehetőség van.

235. Másrésztől, az EKB az írásbeli észrevételeiben kifejtette, hogy a Bank egy, a CAC hatálya alá tartozó átütemezés keretében, mindig ellenezni fogja a követelésről való teljes vagy részleges lemondást. Ez azt jelenti, hogy az EKB nem kíván aktívan hozzájárulni az adósságátütemezés megvalósulásához, hanem a kötvényben megtestesülő teljes hitelezői igény érvényesítésére törekszik. Az, hogy az EKB a teljes hitelezői igény biztosítása céljából jár el, megerősíti azt, hogy magatartása nem arra irányul, hogy az adós állam számára pénzügyi előnyt nyújtson, hanem az adós által a szerződésben vállalt kötelezettség teljesítésének biztosítására.

236. Végezetül úgy vélem, hogy azt is figyelembe kell venni, hogy az EKB által valamely tagállam adósságának nem privilegizált hitelezői minőségben történő megszerzése elkerülhetetlenül bizonyos piaci változást eredményez, amely azonban elfogadhatónak tűnik az EUMSZ 123. cikk (1) bekezdésében foglalt tilalom szempontjából. Ezzel szemben, és a jelen indítvány 183. pontjában kifejtettek szerint, a privilegizált hitelezői minőségben történő vásárlások nem hatnak ösztönzőleg a többi befektetőre, mivel azt az üzenetet közvetítik, hogy egy jelentős hitelező, ebben az esetben egy központi bank, az igény érvényesítésekor a többiekkel szemben előnyt élvez, ami következképpen kihat az államkötvények keresletére. Végeredményben úgy vélem, hogy a *pari passu* záradékokat olyan eszköznek lehet tekinteni, amelynek célja, hogy az EKB a lehető legkevésbé befolyásolja a piac normális működését, ami végül is az EUMSZ 123. cikk (1) bekezdése tiszteletben tartásának további biztosítója.

237. Véleményem szerint, éppen ezért az, hogy abban a hipotetikus esetben, ha sor kerül egy tagállam adósságának átütemezésére, az EKB kénytelen teljesen vagy részlegesen lemondani az államkötvényekben megtestesülő hitelezői igényekről, az OMT-program esetleges elindításának következményeként nem képez olyan monetáris finanszírozási intézkedést, amely ellentétes az EUMSZ 123. cikk (1) bekezdésével.

92 — Az adósságátütemezés esetére szerződésbe foglalt záradékok értelmében (*Collective Action Clauses*, a továbbiakban: CAC) az átütemezés a hitelezők többségi egyetértésétől függ. A CAC-záradékokról és az EKB szerepéről lásd Hofmann, C.: „Enfranchisement and Disenfranchisement in Collective Action Clauses”, in: Bauer, K-A., Cahn, A. és Kenadjian, S. (szerk.): *Collective Action Clauses and the Restructuring of Sovereign Debt*, Institute for Law and Finance Series, De Gruyter, 2013., 56. és azt követő oldalak.



ii) Hitelkockázat

238. A BVerfG továbbá hangsúlyozza, hogy egy olyan államkötvény megvásárlása, amely bizonyos mértékig előreláthatóan alacsony hitelminősítésű, túlzott hitelkockázatnak teszi ki az EKB-t, és ezért nem egyeztethető össze az EUMSZ 123. cikk (1) bekezdésével. A kérdést előterjesztő bíróság is elismeri, hogy a kockázatvállalás egy központi bank tevékenységéhez hozzátartozik, azonban úgy véli, hogy a Szerződések nem hatalmazzák fel jelentős összegű veszteségek vállalására.

239. Ismét a jelen indítvány 193–198. pontjában már kifejtett érvekre hivatkozom, amelyekben bizonyos mértékig említést tettem az EKB kockázatvállalásáról. Véleményem szerint ez az érvelés tökéletesen alkalmazható a jelen kérdésre, mivel – ahogy már megjegyeztem – pusztán annak eshetőségétől, amely alapvetően nem zárható ki, hogy az EKB fizetésektelen helyzetbe kerül, vagy hogy egy tagállam hitelfizetési kötelezettségét nem teljesíti, a kockázat még nem válik valóssá. Az, hogy egy államkötvény-vásárlási program – ahogy az várható – veszélynek teszi ki az EKB-t, az ilyen típusú műveletek szerves részét képezi, és ezért kizárólag akkor kell a jogszerűség kérdésével foglalkozni, ha a program technikai feltételei vagy későbbi konkrét alkalmazása megerősítik, hogy az EKB-nak egyértelműen a fizetés elmulasztásával kell szembenéznie.

240. Az OMT-program technikai sajátosságai ugyanis nem utalnak arra, hogy az EKB bizonyos mértékben előre látható módon kitenné magát egy olyan helyzetnek, mint amelyre a BVerfG hivatkozott. Emlékeztetni kell arra, hogy az OMT-program elsődleges célkitűzése a meghatározott államkötvényekre alkalmazható kamatlábak stabilizálása, hogy végső soron helyreállítsa a monetáris politika eszközeit. A közvetlen célja, az érintett állam finanszírozási költségeinek csökkentése, pedig éppen ahhoz járul hozzá, hogy az adott állam közép- és hosszabb távon újra képes legyen teljesíteni a kötelezettségeit. Azon keret, amelyben az OMT-programot elfogadták, a kockázat megszüntetésére, de legalábbis jelentős csökkentésére irányul. Ahogy azt a jelen indítvány 197. pontjában kiemelttem, az a körülmény, hogy az OMT-programban ismertetett műveletek alapján, összességükben nézve, megállapítható az EKB azon szándéka, hogy a kockázatot rejtő vagy azt jelentősen megnövelő, többé-kevésbé irracionális folyamatokat megelőzze vagy megakadályozza, bizonyítja, hogy a vitatott intézkedés nem jelenti az EUMSZ 123. cikk szerinti tilalom kijátszását.

241. Összességében tehát az a véleményem, hogy az EKB ezen szándéka kellően megalapozottá tette azt a következtetést, hogy egy – bár alacsony hitelminősítésű – államkötvény megvásárlása, amely viszonylagos hitelkockázatnak teheti ki az EKB-t, a hivatkozott körülmények között, önmagában nem ellentétes az EUMSZ 123. cikk (1) bekezdésével.

iii) Lejáratig történő tartás

242. A BVerfG továbbá előadja, hogy az államkötvények lejáratig történő tartása ellentétes lehet az EUMSZ 123. cikk (1) bekezdésével, mivel a másodlagos piacon forgalomban lévő kötvények kínálatának hiányát előidézheti, és ezáltal megváltoztathatja a jegyzések rendes menetét.

243. A BVerfG érvelése szerint kétségtelen, hogy ha az EKB úgy szerezne államkötvényt, hogy lejáratig köteles azt tartani, ez komolyan befolyásolná az államkötvények másodlagos piacát. Az államkötvények másodlagos piacán egy olyan befektetővel, az EKB-val kellene számolni, amely olyan államkötvényekből álló jelentős portfólióval rendelkezik, amelyek az említett piacon az árfolyam alakulásától függetlenül már nincsenek forgalomban.

244. Az EKB a válaszában kiemelte, hogy a 2012. szeptember 6-i sajtóközleményben nem esett szó arról, hogy az OMT-program keretében megszerzett államkötvényeket lejáratig kellene tartani.<sup>93</sup>

93 — Nemcsak, hogy nem rendelkezik a lejáratig történő tartás kötelezettségéről, hanem az EKB szerint az OMT-re vonatkozó határozattervezet kifejezetten megállapítja annak lehetőségét, hogy az EKB korábban adja el a kötvényeket.

245. Az EKB által felhozott érvelések meggyőzőnek tűnnek. Nemcsak azért, mert a Bank kijelentette, hogy nem szándékozik államkötvényeket lejáratig tartani, hanem mert megállapítható, hogy korábbi programokban így járt el, amikor az EKB az államkötvények másodlagos piacán végzett műveleteket.<sup>94</sup> Ésszerű, hogy így járna el, mivel az EKB előadta, hogy a másodlagos piacon történő beavatkozásokat jelentős fokú rugalmasságnak kell jellemeznie, amely lehetővé teszi a Bank számára az OMT-program végrehajtását, egyúttal pedig olyan műveletek végzését, amelyek nem okoznak veszteségeket, és nem befolyásolják túlságosan a piacot. Megítélésem szerint a rugalmasság, amelyet az EKB alkalmazni kíván, ahogy az a határozattervezetben szerepel, összhangban áll a fent kifejtett szükségletekkel. Az a tény is, hogy az OMT-program kizárólag az egy és három év közötti lejáratú államkötvényekkel kapcsolatos műveletekre összpontosul, azt bizonyítja, hogy az EKB óvintézkedéseket tett, hogy a veszteségek kockázatát és a piac torzítását elkerülje.

246. Végül nyilvánvalónak tűnik, hogy az OMT-program – amennyire ismeretes – nem tartalmaz olyan elemet, ami akár a 2012. szeptember 6-i sajtóközleményben, akár a program esetleges végrehajtásának esetére kifejezetten előírná az államkötvények lejáratig történő tartását. Ezért a BVerfG által e tekintetben felvetett kifogásokat el kell utasítani.

#### iv) A szerzés időpontja

247. A kérdést előterjesztő bíróság továbbá kiemeli, az, hogy az EKB jelentős összegért vásárol államkötvényt a másodlagos piacon és a kibocsátás időpontjától számított időköz előírása nélkül, hasonló hatással járna, mint az elsődleges piacon történő közvetlen vásárlás, ami sérti az EUMSZ 123. cikk (1) bekezdését.

248. El kell tehát fogadni, hogy az államkötvények elsődleges piacon való kibocsátásának pillanatát követő pár másodpercben a másodlagos piacon történő vásárlás eltüntethetné a piacok közötti különbséget, noha formálisan másodlagos piacon valósulna meg. Ez ugyanis olyan feltevés, amely nem zárható ki teljesen, mivel a jelen eljárásban előterjesztett számos írásbeli és szóbeli észrevételben kifejtettek szerint a másodlagos piacon a kibocsátó államtól történő közvetlen szerzést követő alig pár másodpercen belül megvalósulhat egy művelet.

249. Az EKB kiemelte, hogy a BVerfG aggodalma megalapozatlan, mivel az OMT-program keretében végzett műveleteket egy „várakozási időszaknak” vetik alá, amelynek értelmében az eurórendszer semmilyen műveletet nem végez a kibocsátás időpontjától számított bizonyos számú nap elteltéig, még ha ezt előzetesen nem is jelentik be. Az említett időszak lehetővé teszi az adott állampapírok piaci árának kialakítását. Az EKB tehát nem a kibocsátás pillanatában, hanem napokkal később a piaci ár kialakítását követően avatkozik be.

250. Úgy vélem, hogy a BVerfG által azon feltevéssel szemben megfogalmazott kifogás nem megalapozatlan, amelyet B. Bandulet hozzávetőleges egyidejűségnek nevez. Egy ilyen megközelítés gyakorlati szempontból kijátszaná az EUMSZ 123. cikk (1) bekezdése szerinti tilalmat, amellyel úgy tűnik, hogy maga az EKB is egyetért, mivel többször is megjegyezte, hogy korábban nem végzett ilyen típusú vásárlást, és az OMT-program keretén belül sem fogja ezt tenni.<sup>95</sup>

251. A sajtóközleményből azonban egyáltalán nem lehet arra következtetni, hogy be kell tartani egy bizonyos „várakozási időszakot”.

94 — Az EKB kijelentése szerint ilyen például a *Securities Market Programme* (SMP) esete, amelyben a kötvényeket nem tartották lejáratig.

95 — Az EKB írásbeli észrevételeiben tett megjegyzése szerint az OMT-programot megelőző SMP-program is rendelkezett ilyen várakozási időszakról.

252. Véleményem szerint az EUMSZ 123. cikk (1) bekezdésének alapvető tiszteletben tartása érdekében egy esetleges OMT-programnak – még ha a szóban forgó sajátos körülmények között is – biztosítania kell az érintett államkötvények tekintetében a rájuk vonatkozó piaci ár kialakításának tényleges lehetőségét oly módon, hogy bizonyos mértékben valóban megmaradjon az elsődleges és a másodlagos piacon történő államkötvény-vásárlás közötti különbség.

253. Végezetül meg kell azonban jegyezni, hogy nem elengedhetetlen feltétel az, hogy a „várakozási időszak” pontosan és nyilvánosan meghatározott legyen. Másrésztől, ahogy azt az EKB helyesen kifejtette, el kell kerülni a túlzottan rövid időszakot, amely sértheti az EUMSZ 123. cikk (1) bekezdését, ugyanakkor a túlságosan hosszadalmas időszakot is, amely átfedést okozhat a folyamatban lévő egyéb olyan műveletekkel, amelyek így az OMT-program hatékonyságát gyengíthetik. Elfogadhatónak tűnik, hogy az EKB széles mérlegelési jogkörrel rendelkezzen az időszakok pontos meghatározására, feltéve hogy e határidők tényleges lehetőséget biztosítanak arra, hogy az államkötvények ára alapvetően megfeleljen a piaci értékeknek.

254. Következésképpen véleményem szerint ahhoz, hogy az OMT-program megfeleljen az EUMSZ 123. cikk (1) bekezdésének, azt adott esetben úgy kell végrehajtani, hogy lehetőség legyen az érintett államkötvények tekintetében a piaci ár kialakítására.

v) Az elsődleges piacon történő vásárlásra ösztönzés

255. Végezetül a BVerfG kiemeli, hogy az OMT-program konkrét ügyre való alkalmazásának bejelentése az elsődleges piacon történő vásárlásokra bátorít, és így olyan ösztönző hatást kelt, amely az EKB-t „végső hitelezővé” teszi, az ebből eredő összes kockázatvállalással együtt.

256. Az EKB és a Bizottság is hangsúlyozza, hogy ez az értékelés téves feltevésen alapszik, mégpedig azon, hogy az EKB által elindított vásárlási műveleteket nyilvános bejelentés előzi meg. A 2012. szeptemberi 6-i sajtóközleményből azonban nem ez derül ki, hogy az EKB így járna el, hanem inkább az ellenkezője, hiszen a vásárlás megvalósításának pontos időpontjáról adott előzetes és részletes tájékoztatás gyengítené az OMT-program célkitűzéseit.

257. Egyet tudok érteni az EKB és a Bizottság álláspontjával. A 2012. szeptember 6-i sajtóközleményben semmi nem utal arra, hogy az EKB előzetes és részletes tájékoztatást adna az alkalmazandó konkrét program jellegzetességeiről, és a műveletek megkezdésének pontos időpontjáról. Éppen ellenkezőleg, az EKB korábbi gyakorlata hasonló programok keretében, valamint az OMT-program határozattervezetének a várakozási időszakra vonatkozó része azt bizonyíthatja, hogy a Bank különös óvatossággal jár el a másodlagos piacon való beavatkozása során, az olyan spekulatív magatartások elkerülése érdekében, amelyek gyengítenék az OMT-program hatékonyságát.

258. A kérdést előterjesztő bíróság kifogása akkor lenne helytálló, ha az EKB valóban a részletes nyilvános tájékoztatás politikáját követné, amely a piac azonnali változását idézné elő egy adott időpontban és az EKB előzetes bejelentésének következményeként. Úgy vélem, hogy egy ilyen típusú magatartás nem látható előre, amit az EKB korábbi gyakorlata is alátámaszt.

259. Márpedig a fent kifejtettek alapján ismét el kell ismerni, hogy az, hogy az OMT-program alkalmazása bizonyos fokú ösztönzést ad a befektetőknek, hogy az elsődleges piacon állampapírt vegyenek, szinte elkerülhetetlen következmény a hivatkozott program sajátosságaira tekintettel. Ha az OMT-program közvetlen célkitűzése a bizonyos tagállamokkal szemben követelt kamatlábak normális szintre való csökkentése, a közvetett célja pedig egyértelműen a monetáris politika transzmissziós csatornáinak szabaddá tétele, akkor nyilvánvaló, hogy a kamatlábak rendezése nagyobb keresletet feltételez az elsődleges piacon. Ebből ered, hogy a vásárlásra való ösztönzés gyakorlatilag az OMT-program szerves része.

260. Alapvetően az a fontos, hogy a gazdasági szereplőkre gyakorolt ilyen hatás összeegyeztethető legyen az OMT-program által adott esetben elérendő célkitűzésekkel, ami visszavezet a szóban forgó tilalom szempontjából az arányosság elve tiszteletben tartásának jelentőségéhez.

261. A fentiek alapján úgy vélem, hogy – amint az a 2012. szeptember 6-i sajtóközleményből kitűnik – nincs elegendő támpont arra, hogy az OMT-program megvalósítása, elindításának és bejelentésének következményeként, aránytalan ösztönzést jelentene az államkötvények elsődleges piacon történő vásárlására.

3. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésre adandó válasz

262. Végeredményben, a BVerfG által előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésre véleményem szerint azt a választ kell adni, hogy az OMT-program összeegyeztethető az EUMSZ 123. cikk (1) bekezdésével, amennyiben a szóban forgó program az esetleges alkalmazásakor olyan időbeli feltételekkel valósul meg, amelyek ténylegesen lehetővé teszik az államkötvények piaci árának kialakítását.

## VII – Véggövetkeztetések

263. Következésképpen azt javaslom, hogy a Bíróság a következő választ adja a Bundesverfassungsgericht által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre:

- „1) Az Európai Központi Bank 2012. szeptember 6-án bejelentett *Outright Monetary Transactions* (OMT) programja összeegyeztethető az Európai Unió működéséről szóló szerződés 119. cikkével és 127. cikkének (1) és (2) bekezdésével, feltéve hogy a szóban forgó program esetleges alkalmazásakor az Európai Központi Bank
  - tartózkodik az OMT-programmal összefüggő pénzügyi támogatási programokba való közvetlen beavatkozástól,
  - és szigorúan betartja az indokolási kötelezettséget és az arányosság elvéből származó követelményeket.
- 2) Az OMT-program összeegyeztethető az EUMSZ 123. cikk (1) bekezdésével, amennyiben a szóban forgó program az esetleges alkalmazásakor olyan időbeli feltételekkel valósul meg, amelyek ténylegesen lehetővé teszik az államkötvények piaci árának kialakítását.”