



Teismo praktikos rinkinys

Byla C-493/17 pradėta Heinrich Weiss ir kt.

(*Bundesverfassungsgericht* prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Ekonominė ir pinigų politika – Europos Centrinio Banko sprendimas (ES) 2015/774 – Galiojimas – Viešojo sektoriaus vertybinių popierių pirkimo antrinėse rinkose programa – SESV 119 ir 127 straipsniai – ECB ir Europos centrinių bankų sistemos įgaliojimai – Kainų stabilumo palaikymas – Proporcingumas – SESV 123 straipsnis – Euro zonos valstybių narių piniginio finansavimo draudimas“

Santrauka – 2018 m. gruodžio 11 d. Teisingumo Teismo (didžioji kolegija) sprendimas

1. *Prejudiciniai klausimai – Teisingumo Teismo jurisdikcija – Ribos – Nacionalinio teismo, nepripažįstančio Teisingumo Teismo sprendimų privalomojo pobūdžio, kreipimasis – Klausimas, pateiktas dėl Sąjungos teisės aiškinimo ar Sąjungos teisės akto galiojimo – Priimtinum*

(SESV 267 straipsnis)

2. *Prejudiciniai klausimai – Galiojimo vertinimas – Klausimas, susijęs su bendrojo Sąjungos tiesės akto, dėl kurio nebuvo taikytos nacionalinės teisės priemonės, galiojimu – Pateikimas nacionaliniam teismui, nagrinėjančiam realų ginčą, kuriame priešpriešiniu ieškiniu pateiktas galiojimo klausimas – Priimtumas*

(SESV 267 straipsnis)

3. *Prejudiciniai klausimai – Galiojimo vertinimas – Klausimas, susijęs su Europos centrinių bankų sistemos akto galiojimu – Aktas dėl viešojo sektoriaus vertybinių popierių pirkimo antrinėse rinkose programos įgyvendinimo – Priimtumas*

(ESS 5 straipsnio 2 dalis; SESV 267 straipsnis; Europos Centrinio Banko sprendimas 2015/774)

4. *Ekonominė ir pinigų politika – Pinigų politika – Taikymo sritis – Viešojo sektoriaus vertybinių popierių pirkimo antrinėse rinkose, kuri vykdo Europos centrinių bankų sistema (ECBS), programa – Įtraukimas*

(SESV 127 straipsnio 1 dalis ir SESV 282 straipsnio 2 dalis; Protokolo Nr. 4, pridėto prie ES ir ESV sutarčių, 18 straipsnio 1 dalis; Europos Centrinio Banko sprendimo 2015/774 4 konstatuojamoji dalis)

5. *Ekonominė ir pinigų politika – Pinigų politika – Taikymo sritis – Europos centrinių bankų sistemos įgyvendinama „open market“ veiksmų programa – Įtraukimas – Priemonė, kurios poveikis ekonominei politikai yra numatomas ir jo sąmoningai tikimasi – Poveikio nebuvimas*

(SESV 119 straipsnis, SESV 127 straipsnio 1 dalis, SESV 130 straipsnis ir SESV 282 straipsnio 3 dalis)

6. *Ekonominė ir pinigų politika – Pinigų politika – Įgyvendinimas – Viešojo sektoriaus vertybinių popierių pirkimo antrinėse rinkose, kurį vykdo Europos centrinių bankų sistema (ECBS), programa – Proporcingumo principo pažeidimas – Nebuvimas*

(ESS 5 straipsnio 4 dalis; SESV 119 straipsnio 2 dalis ir SESV 127 straipsnio 1 dalis; Europos Centrinio Banko sprendimo 2015/774 4, 7 konstatuojamosios dalys ir 5 straipsnis)

7. *Ekonominė ir pinigų politika – Pinigų politika – Piniginio finansavimo draudimas – Taikymo sritis – Viešojo sektoriaus vertybinių popierių pirkimo antrinėse rinkose, kurį vykdo Europos centrinių bankų sistema (ECBS), programa – Netaikymas – Sąlygos*

(SESV 123 straipsnio 1 dalis; Europos Centrinio Banko sprendimas 2015/774)

8. *Ekonominė ir pinigų politika – Pinigų politika – Piniginio finansavimo draudimas – Pažeidimas – Sąlygos – Viešojo sektoriaus vertybinių popierių pirkimo antrinėse rinkose, kurį vykdo Europos centrinių bankų sistema (ECBS), programa – Garantijų, pašalinančių privačių ūkio subjektų įsitikinimą, kad ECBS ateityje antrinėse rinkose perpirks vyriausybės obligacijas, kurias šie ūkio subjektai gali įsigyti iš valstybių narių, buvimas – Pažeidimo nebuvimas*

(SESV 123 straipsnio 1 dalis; Europos Centrinio Banko sprendimas 2015/774)

9. *Ekonominė ir pinigų politika – Pinigų politika – Piniginio finansavimo draudimas – Pažeidimas – Sąlygos – Viešojo sektoriaus vertybinių popierių pirkimo antrinėse rinkose, kurį vykdo Europos centrinių bankų sistema (ECBS), programa – Valstybių narių paskatos patikimai vykdyti biudžeto politiką sumažinimo nebuvimas – Pažeidimo nebuvimas*

(SESV 123 straipsnio 1 dalis; Europos Centrinio Banko sprendimas 2015/774)

10. *Ekonominė ir pinigų politika – Pinigų politika – Piniginio finansavimo draudimas – Pažeidimas – Sąlygos – Viešojo sektoriaus vertybinių popierių pirkimo antrinėse rinkose, kurį vykdo Europos centrinių bankų sistema (ECBS), programa – ECBS vyriausybės obligacijų laikymas iki jų termino pabaigos – Pažeidimo nebuvimas*

(SESV 123 straipsnio 1 dalis; Europos Centrinio Banko sprendimas 2015/774)

11. *Ekonominė ir pinigų politika – Pinigų politika – Piniginio finansavimo draudimas – Pažeidimas – Sąlygos – Viešojo sektoriaus vertybinių popierių pirkimo antrinėse rinkose, kurį vykdo Europos centrinių bankų sistema (ECBS), programa – Vyriausybės obligacijų, kurių grąža iki jų termino pabaigos yra neigiama, įsigijimas – Pažeidimo nebuvimas*

(SESV 123 straipsnio 1 dalis; Protokolo Nr. 4, pridėto prie ES ir ESV sutarčių, 18 straipsnio 1 dalis; Europos Centrinio Banko sprendimas 2015/774)

1. Žr. sprendimo tekstą.

(žr. 18, 19 punktus)

2. Žr. sprendimo tekstą.

(žr. 20, 21 punktus)

3. Žr. sprendimo tekstą.

(žr. 23–25 punktus)

4. Iš Teisingumo Teismo jurisprudencijos išplaukia, kad siekiant nustatyti, ar priemonė priskirtina prie pinigų politikos, reikia iš esmės remtis šios priemonės tikslais. Instrumentai, kuriais įgyvendinama priemonė siekiant šių tikslų, taip pat yra reikšmingi (2012 m. lapkričio 27 d. Sprendimo *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756, 53 ir 55 punktai ir 2015 m. birželio 16 d. Sprendimo *Gauweiler ir kt.*, C-62/14, EU:C:2015:400, 46 punktas).

Visų pirma dėl Sprendimo 2015/774 tikslų reikia pažymėti, kad iš to sprendimo 4 konstatuojamosios dalies matyti, jog juo siekiama skatinti infliacijos lygio grąžinimą iki mažesnio kaip 2 %, bet jam artimo lygio vidutiniu laikotarpiu. Šiuo klausimu reikia pažymėti, kad Sutarčių autoriai pasirinko bendrai ir abstrakčiai apibrėžti pagrindinį Sąjungos pinigų politikos tikslą, t. y. kainų stabilumo palaikymą, tačiau konkrečiai nenustatė, kaip šis tikslas turi būti išreikštas kiekybiškai. Negalima teigti, kad sukonkretinant tikslą vidutiniu laikotarpiu palaikyti kainų stabilumą ir skatinti infliacijos lygio grąžinimą iki mažesnio kaip 2 %, bet jam artimo lygio, taikyto ECBS nuo 2003 m., yra padaryta akivaizdi vertinimo klaida ir pažeista SESV nustatyta tvarka. Kaip nurodė ECB, toks pasirinkimas gali būti tinkamai pagrįstas, be kita ko, infliacijos apskaičiavimo būdų netikslumu, dideliais infliacijos skirtumais euro zonoje ir būtinybe išsaugoti atsargos rezervą, siekiant išvengti galimos defliacijos rizikos. Iš to išplaukia, kad, kaip tvirtina ECB ir, be to, nurodo prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, Sprendimo 2015/774 4 konstatuojamojoje dalyje skelbiamas konkretus tikslas gali būt siejamas su pagrindiniu Sąjungos pinigų politikos tikslu, išplaukiančiu iš SESV 127 straipsnio 1 dalies ir 282 straipsnio 2 dalies. Šios išvados neturėtų paneigti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusių teismo nurodyta aplinkybė, kad VSVPPP turi didelį poveikį komercinių bankų balansui ir euro zonos valstybių narių finansavimo sąlygoms.

Antra, kalbant apie priemones, sutelktas pagal Sprendimą 2015/774 siekiant kainų stabilumo palaikymo tikslo, akivaizdu, kad VSVPPP grindžiama vyriausybės obligacijų įsigijimu antrinėse rinkose. Iš Protokolo dėl ECBS ir ECB 18 straipsnio, esančio jo IV skyriuje, 1 dalies aiškiai matyti, jog tam, kad pasiektų ECBS tikslus ir įvykdytų jos uždavinius, išplaukiančius iš pirminės teisės, ECB ir nacionaliniai centriniai bankai iš principo gali veikti kapitalo rinkose pirkdami ir parduodami vertybinius popierius eurais. Iš to matyti, kad sudarant Sprendime 2015/774 nurodytus sandorius naudojamosi viena iš pirminėje teisėje numatytų pinigų politikos priemonių (pagal analogiją žr. 2015 m. birželio 16 d. Sprendimo *Gauweiler ir kt.*, C-62/14, EU:C:2015:400, 54 punktą). Atsižvelgiant į šias aplinkybes, darytina išvada, kad, atsižvelgiant į Sprendimo 2015/774 tikslą ir į priemones, numatytas jam įgyvendinti, toks sprendimas priskirtinas pinigų politikos sričiai.

(žr. 53–58, 68–70 punktus)

5. Šiuo klausimu reikia pažymėti, kad SESV 127 straipsnio 1 dalyje numatyta, be kita ko, kad, pirma, nepažeisdama kainų stabilumo tikslo, ECBS remia Sąjungos bendrąsias ekonominės politikos kryptis ir, antra, ECBS veikia laikydamasi SESV 119 straipsnyje išdėstytų principų. Iš to darytina išvada, kad, nustatydami institucinę pusiausvyrą nuostatose, esančiose SESV VIII antraštinėje dalyje, kuriai priskiriamas SESV 130 straipsnyje ir 282 straipsnio 3 dalyje ECBS garantuojamas nepriklausomumas, Sutarčių autoriai nesiekė visiškai atskirti ekonomikos ir pinigų politikas. Atsižvelgiant į tai, reikia priminti, kad pinigų politikos priemonė negali būti prilyginama ekonomikos politikos priemonei vien dėl to, kad ji gali sukelti netiesioginį poveikį, kurio galima siekti ir vykdant ekonomikos politiką (šiuo klausimu žr. 2012 m. lapkričio 27 d. Sprendimo *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756, 56 punktą ir 2015 m. birželio 16 d. Sprendimo *Gauweiler ir kt.*, C-62/14, EU:C:2015:400, 52 punktą). Pašymą

priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo aiškinimui, kad bet koks „open market“ operacijų programos poveikis, ECBS sąmoningai pripažintas ir aiškiai nuspėtas rengiant šią programą, neturėtų būti laikomas jo „tiesioginiu poveikiu“, neturėtų būti pritarta.

Konkrečiai kalbant, kaip tai nurodė ir ECB Teisingumo Teisme, ECBS pinigų politikos priemonių perdavimas keičiantis kainoms atliekamas, be kita ko, palengvinant kreditų teikimą ekonomikai, taip pat keičiant ūkio subjektų ir fizinių asmenų elgesį investavimo, vartojimo ir taupymo srityse. Todėl, siekdama daryti įtaką infliacijos normai, ECBS neišvengiamai turėjo imtis konkretų poveikį realiai ekonomikai darančių priemonių, kurių, siekiant kitų tikslų, galima buvo imtis ir vykdant ekonomikos politiką. Konkrečiai kalbant reikia pažymėti, kad kai kainų stabilumo palaikymas įpareigoja ECBS ieškoti infliacijos padidrinimo galimybių, priemonės, kurių turi imtis ECBS, šiuo tikslu siekdama sušvelninti pinigines ir finansines sąlygas euro zonoje, gali lemti vyriausybės obligacijų palūkanų normos koregavimą dėl, be kita ko, lemiamo šių palūkanų normų vaidmens skirtingiems ekonomikos subjektams nustatant taikytinas palūkanų normas (šiuo klausimu žr. 2015 m. birželio 16 d. Sprendimo *Gauweiler ir kt.*, C-62/14, EU:C:2015:400, 78 ir 108 punktus). Šiomis sąlygomis, nenumatant ECBS jokios galimybės priimti tokias priemones, kai jų poveikis yra numatomas ir jo sąmoningai tikimasi, praktiškai jai būtų uždrausta naudoti priemones, suteiktas jos dispozicijai pagal Sutartis siekiant įgyvendinti pinigų politikos tikslus, ir tai galėtų, visų pirma esant ekonomikos krizės situacijai, kurioje kyla defliacijos pavojus, būti kliūtis įgyvendinti jai pagal pirminę teisę numatytus uždavinius.

(žr. 60–62, 65–67 punktus)

6. Žr. sprendimo tekstą.

(žr. 72–76, 78, 80, 85–92, 98, 100 punktus)

7. Dėl Sprendimo 2015/774 reikia pažymėti, kad ECBS leidžiama pagal VSVPPP įsigyti obligacijų ne tiesiogiai iš valstybių narių institucijų ir įstaigų, bet tik netiesiogiai antrinėse rinkose. Todėl šioje programoje numatytas ECBS kišimasis negali būti prilygintas finansinės pagalbos valstybei narei priemonei. Vis dėlto, kaip matyti iš Teisingumo Teismo jurisprudencijos, SESV 123 straipsnio 1 dalyje numatyti du papildomi apribojimai ECBS, kai ji priima Sąjungos ir valstybių narių viešųjų institucijų ir įstaigų išleistų obligacijų įsigijimo programą.

Pirma, ECBS neturi įgaliojimų įsigyti vyriausybės obligacijų antrinėse rinkose tokiomis sąlygomis, kurios praktiškai jos kišimuisi suteiktų poveikį, tapatų tiesioginiam vyriausybės obligacijų įsigijimui iš valstybių narių institucijų ar įstaigų (šiuo klausimu žr. 2015 m. birželio 16 d. Sprendimo *Gauweiler ir kt.*, C-62/14, EU:C:2015:400, 97 punktą). Antra, ECBS turi taikyti pakankamas garantijas, kurios užtikrintų, kad jos kišimasis nepažeistų piniginio finansavimo draudimo, kylančio iš SESV 123 straipsnio 1 dalies, ir įsitikinti, kad ši programa nesumažins susijusių valstybių narių paskatos patikimai vykdyti biudžeto politiką, kurią šioje nuostatoje siekiama užtikrinti (šiuo klausimu žr. 2015 m. birželio 16 d. Sprendimo *Gauweiler ir kt.*, C-62/14, EU:C:2015:400, 100–102 ir 109 punktus). Garantijos, kurias ECBS turi numatyti tam, kad būtų laikomasi šių dviejų apribojimų, priklauso nuo svarstomos programos pobūdžio ir ekonominio šios programos priėmimo ir įgyvendinimo konteksto. Šių garantijų pakankamumas vėliau, jei reikėtų, turi būti patikrintas Teisingumo Teismo, jei jis ginčijamas.

(žr. 104–108 punktus)

8. Žr. sprendimo tekstą.

(žr. 110, 111, 113, 117 ir 127 punktus)

9. Reikia priminti, kad aplinkybė, jog „open market“ operacijų programos įgyvendinimas tam tikra prasme palengvina atitinkamų valstybių narių finansavimą, nėra lemiamas, nes pinigų politikos vykdymas reikalauja nuolat reaguoti į palūkanų normą ir bankų refinansavimo sąlygas, o tai neišvengiamai turi pasekmių valstybių narių deficito finansavimo sąlygoms (šiuo klausimu žr. 2015 m. birželio 16 d. Sprendimo *Gauweiler ir kt.*, C-62/14, EU:C:2015:400, 108 ir 110 punktus). Todėl, nors aplinkybė, kad tokia programa gali lemti numatymą to, kad ateinančiais mėnesiais didelė valstybės narės išleistų obligacijų dalis veikiausiai turės būti nupirkta ECBS, žinoma, gali palengvinti šios valstybės narės finansavimą, tai savaime nereiškia šios programos nesuderinamumo su SESV 123 straipsnio 1 dalimi. Vis dėlto, siekiant, kad valstybės narės nebūtų atgrasytos nuo patikimos biudžeto politikos vykdymo, tokios programos priėmimas ir įgyvendinimas neturėtų pagrįstai sukurti tikrumo dėl valstybių narių išleistų obligacijų pirkimo ateityje, dėl kurio jos galėtų nustatyti biudžeto politiką, kuria būtų neatsižvelgiama į tai, kad jos deficito atveju turės ieškoti finansavimo rinkose, nei būti apsaugotoms nuo pasekmių, kurių šiuo aspektu gali kilti dėl jų makroekonominės ar biudžeto situacijos vystymosi (šiuo klausimu žr. 2015 m. birželio 16 d. Sprendimo *Gauweiler ir kt.*, C-62/14, EU:C:2015:400, 113 ir 114 punktus).

Atsižvelgiant į tai, visų pirma reikia konstatuoti, kad iš Sprendimo 2015/774 7 konstatuojamosios dalies matyti, jog VSVPPP įgyvendinimas numatytas tik iki tol, kol, Valdančiosios tarybos vertinimu, infliacijos tendencija taps tvari ir atitiks jos tikslą užtikrinti, kad vidutiniu laikotarpiu infliacija būtų mažesnė kaip 2 %, bet jam artimo lygio. Nors konkreti numatoma VSVPPP taikymo trukmė vis dėlto buvo kelis kartus pratęsta, dėl šio pratęsimo visada buvo nuspręsta nepažeidžiant šio principo, kaip tai patvirtinta Sprendimo 2015/2464 3 konstatuojamojoje dalyje ir Sprendimo 2017/100 5 konstatuojamojoje dalyje. Iš to darytina išvada, kad ECBS šiuose vienas po kito priimtuose sprendimuose numatė vyriausybės obligacijų įsigijimą tik esant būtinybei išlaikyti kainų stabilumą, kad ji reguliariai tikrino VSVPPP apimtį ir kad ji nuolat išlaikė šios programos laikiną pobūdį.

Todėl Sprendimu 2015/774 nėra leidžiama valstybėms narėms nustatyti savo biudžeto politiką neatsižvelgiant į tai, kad vidutiniu laikotarpiu VSVPPP įgyvendinimas niekaip nėra užtikrintas ir kad todėl deficito atveju jos turės ieškoti finansavimo rinkose, tačiau negalės pasinaudoti finansavimo sąlygų sušvelninimu, kuris gali būti taikomas įgyvendinant VSVPPP (pagal analogiją žr. 2015 m. birželio 16 d. Sprendimo *Gauweiler ir kt.*, C-62/14, EU:C:2015:400, 112 ir 114 punktus). Antra, reikia pažymėti, kad Sprendime 2015/774 ir gairėse yra įtvirtintos kelios garantijos, skirtos riboti VSVPPP poveikį skatinimui vykdyti patikimą biudžeto politiką.

(žr. 130–134, 136, 137 punktus)

10. Žr. sprendimo tekstą.

(žr. 146–149 punktus)

11. Žr. sprendimo tekstą.

(žr. 153–157 punktus)