



Teismo praktikos rinkinys

Byla C-62/14

**Peter Gauweiler ir kt.
prieš
Deutscher Bundestag**

(Bundesverfassungsgericht prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą — Ekonominė ir pinigų politika — Europos Centrinio Banko (ECB) valdančiosios tarybos sprendimai dėl tam tikrų Eurosistemos piniginių sandorių antrinėse vyriausybės vertybinių popierių rinkose techninių kriterijų — SESV 119 ir 127 straipsniai — ECB ir Europos centrinių bankų sistemos įgaliojimai — Pinigų politikos perdavimo mechanizmas — Kainų stabilumo palaikymas — Proporcingumas — SESV 123 straipsnis — Euro zonos valstybių narių piniginio finansavimo draudimas“

Santrauka – 2015 m. birželio 16 d. Teisingumo Teismo (didžioji kolegija) sprendimas

- 1. Prejudiciniai klausimai — Teisingumo Teismo jurisdikcija — Ribos — Nacionalinio teismo kompetencija — Būtinybė pateikti prejudicinį klausimą ir pateiktų klausimų svarba — Nacionalinio teismo vertinimas*
(SESV 267 straipsnis)
- 2. Prejudiciniai klausimai — Teisingumo Teismo sprendimas — Padariniai*
(SESV 267 straipsnis)
- 3. Prejudiciniai klausimai — Teisingumo Teismo jurisdikcija — Ribos — Akivaizdžiai su byla nesusiję klausimai ir hipotetiniai klausimai, užduoti aplinkybėmis, kuriomis naudingas atsakymas yra neįmanomas — Jurisdikcija atsakyti į klausimus, pateiktus nagrinėjant pagal nacionalinę teisę leidžiamą pateikti prevencinį skundą*
(SESV 267 straipsnis)
- 4. Prejudiciniai klausimai — Teisingumo Teismo jurisdikcija — Ribos — Prašymas išaiškinti visuotinai taikomą Sąjungos teisės aktą, dėl kurio nepriimtos nacionalinės taikymo priemonės — Ieškinio priimtumas nacionaliniame teisme — Įtraukimas*
(SESV 267 straipsnis)

5. *Ekonominė ir pinigų politika — Pinigų politika — Taikymo sritis — Europos centrinių bankų sistemos priimta vyriausybės obligacijų pirkimo antrinėse rinkose programa — Įtraukimas — Teigiami programos padariniai įgyvendinant ekonominės politikos tikslus — Reikšmės nebuvimas pripažįstant pinigų politikos priemone*

(SESV 119 straipsnio 2 dalis, 127 straipsnio 1 dalis ir 282 straipsnio 2 dalis; prie ES ir ESV sutarčių pridėto Protokolo Nr. 4 18 straipsnio 1 dalis)

6. *Ekonominė ir pinigų politika — Pinigų politika — Įgyvendinimas — Europos centrinių bankų sistemos diskrecija — Teisminė kontrolė — Ribos — Pareiga motyvuoti — Apimtis*

(ESS 5 straipsnio 4 dalis; SESV 119 straipsnio 2 dalis ir 127 straipsnio 1 dalis)

7. *Institucijų aktai — Motyvavimas — Pareiga — Apimtis — Pareigos motyvuoti vertinimas atsižvelgiant į konkrečius atvejo aplinkybes*

(SESV 296 straipsnio 2 dalis)

8. *Ekonominė ir pinigų politika — Pinigų politika — Įgyvendinimas — Europos centrinių bankų sistemos priimta vyriausybės obligacijų pirkimo antrinėse rinkose programa — Proporcingumo principo pažeidimas — Nebuvimas*

(ESS 5 straipsnio 4 dalis; SESV 119 straipsnio 2 dalis ir 127 straipsnio 1 dalis)

9. *Ekonominė ir pinigų politika — Pinigų politika — Piniginio finansavimo draudimas — Taikymo sritis — Europos centrinių bankų sistemos priimta vyriausybės obligacijų pirkimo antrinėse rinkose programa — Neįtraukimas — Sąlygos*

(SESV 123 straipsnio 1 dalis; prie ES ir ESV sutarčių pridėto Protokolo Nr. 4 18 straipsnio 1 dalis ir 33 straipsnis; Tarybos reglamento Nr. 3603/93 7 konstatuojamoji dalis)

10. *Ekonominė ir pinigų politika — Pinigų politika — Piniginio finansavimo draudimas — Tikslas — Valstybių narių skatinimas laikytis patikimos biudžeto politikos*

(SESV 119 straipsnio 2 dalis, 123 straipsnis, 127 straipsnio 1 dalis ir 282 straipsnio 2 dalis)

11. *Europos Centrinis Bankas — Europos centrinių bankų sistemos kompetencija — Vyriausybės obligacijų pirkimo antrinėse rinkose programos priėmimas — Įtraukimas*

(SESV 119 straipsnis, 123 straipsnio 1 dalis ir 127 straipsnio 1 ir 2 dalys; prie ES ir ESV sutarčių pridėto Protokolo Nr. 4 17–24 straipsniai)

1. Teisingumo Teismas neturi jurisdikcijos priimti prejudicinio sprendimo, jei prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nėra saistomas Teisingumo Teismo išaiškinimo. Teisingumo Teismas neturi kompetencijos pateikti atsakymų, kurie yra visiškai konsultacinio pobūdžio. Taigi, šis teismas neturi jurisdikcijos išaiškinti akto, priskirtino Sąjungos teisei, tam, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas galėtų priimti sprendimą dėl nacionalinės teisės taikymo esant situacijai, kai nacionalinėje teisėje tiesiogiai ir besąlygiškai nedaroma nuorodos į Sąjungos teisę, bet tik atsižvelgiama į Sąjungos teisei priskirtiną aktą kaip į modelį ir jo nuostatos perkeltos tik iš dalies. Tačiau kitaip yra tuo atveju, kai prašymas priimti prejudicinį sprendimą tiesiogiai susijęs su Sąjungos teisės išaiškinimu ir taikymu, o tai reiškia, kad Teisingumo Teismo sprendimas turi konkrečių pasekmių sprendžiant ginčą pagrindinėje byloje.

Šiuo aspektu pasakytina, kad SESV 267 straipsnyje įtvirtinta Teisingumo Teismo ir valstybių narių teismų tiesioginio bendradarbiavimo procedūra. Vykstant šiai procedūrai, kuri grindžiama aiškiu nacionalinių teismų ir Teisingumo Teismo kompetencijos atskyrimu, bet koks bylos faktinių aplinkybių vertinimas priskirtinas nacionalinio teismo kompetencijai, kuris, atsižvelgdamas į konkrečias bylos aplinkybes, vertina tiek prejudicinio sprendimo reikalingumą savo sprendimui priimti, tiek Teisingumo Teismui pateikiamų klausimų reikšmingumą, o Teisingumo Teismas turi teisę aiškinti Sąjungos nuostatas ar spręsti dėl jų galiojimo tik remdamasis nacionalinio teismo nurodytomis faktinėmis aplinkybėmis. Taigi, kai pateikti klausimai susiję su Sąjungos teisės nuostatos aiškinimu arba galiojimu, Teisingumo Teismas iš principo privalo priimti sprendimą.

Iš to matyti, kad klausimams, susijusiems su Sąjungos teise, taikoma reikšmingumo prezumpcija. Teisingumo Teismo atsisakymas priimti sprendimą dėl nacionalinio teismo pateikto prejudicinio klausimo galimas, tik jei akivaizdu, kad prašomas atlikti Sąjungos teisės nuostatos aiškinimas ar galiojimo vertinimas visiškai nesusijęs su pagrindinės bylos faktais ar dalyku, kai problema hipotetinė arba kai Teisingumo Teismui nežinomos faktinės ir teisinės aplinkybės, kurių reikia norint naudingai atsakyti į jam pateiktus klausimus.

(žr. 12–15, 24, 25 punktus)

2. Žr. sprendimo tekstą.

(žr. 16 punktą)

3. Kiek tai susiję su prašymu priimti prejudicinį sprendimą dėl Europos Centrinio Banko valdančiosios tarybos sprendimų, susijusių su vyriausybės obligacijų pirkimo programa, galiojimo pasakytina, jog dėl aplinkybės, kad ši programa nebuvo įgyvendinta ir kad ji galės būti įgyvendinta tik priėmus naujus teisės aktus, ieškinyje pagrindinėje byloje nepraranda savo dalyko, jei atitinkama nacionalinė teisė, esant tam tikroms aplinkybėms, leidžia susiklosčius tokiai situacijai taikyti prevencinę teisminę apsaugą. Nors tiesa, kad ieškinyje pagrindinėje byloje, kuriuo siekiama gresiančio teisių pažeidimo prevencijos, būtina būti grindžiamas prognozėmis, kurios pagal savo pobūdį yra neužtikrintos, jis vis dėl to leidžiamas pagal nacionalinę teisę. Todėl, kadangi vykstant SESV 267 straipsnyje numatytam procesui nacionalinės teisės aiškinimas priskirtinas išimtinai šio teismo jurisdikcijai, tai, kad ginčijami sprendimai dar nebuvo įgyvendinti ir kad jie galės būti įgyvendinti tik priėmus naujus teisės aktus, neturėtų sudaryti pagrindo neigti, kad prašymas priimti prejudicinį sprendimą atitinka objektyvų poreikį išnagrinėti bylas, kurias nagrinėja minėtas teismas.

(žr. 27, 28 punktus)

4. Tais atvejais, kai pagal nacionalinę teisę bylos, kurioje į Teisingumo Teismą kreiptasi su prašymu priimti prejudicinį sprendimą, šalys gali pareikšti ieškinį dėl atitinkamos valstybės narės vyriausybės ketinimo ar pareigos laikytis Sąjungos akto teisėtumo, privačių asmenų galimybė ginčyti visuotinai taikomo Sąjungos akto galiojimą nacionaliniuose teismuose nesiejama su sąlyga, kad minėtas aktas būtų iš tikrųjų įgyvendintas pagal nacionalinę teisę priimtomis taikymo priemonėmis. Šiuo atžvilgiu pakanka, kad nacionalinis teismas nagrinėtų realų ginčą, kuriame netiesiogiai kyla tokio akto galiojimo klausimas.

(žr. 29 punktą)

5. 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.

Pinigų politikos sričiai priskirtina Europos centrinių bankų sistemos (ECBS) vykdomo vyriausybės obligacijų pirkimo antrinėse rinkose programa, kuria siekiama apsaugoti tinkamą pinigų politikos perdavimą ir šios politikos vientisumą. Pirma, viena vertus, tikslas apsaugoti pinigų politikos vientisumą prisideda prie šios politikos tikslų įgyvendinimo, nes ji, remiantis SESV 119 straipsnio 2 dalimi, turi būti viena. Kita vertus, tikslas apsaugoti tinkamą pinigų politikos perdavimą kartu skirtas apsaugoti minėtos politikos vientisumui ir prisidėti prie pagrindinio jos tikslo – kainų stabilumo palaikymo. Šios analizės negali paneigti tai, kad minėta programa gali prisidėti ir prie euro zonos stabilumo, kuris priskirtinas prie ekonomikos politikos. Iš tiesų pinigų politikos priemonė negali būti prilyginama ekonomikos politikos priemonei vien dėl to, kad ji gali sukelti netiesioginį poveikį euro zonos stabilumui.

Antra, iš Protokolo dėl Europos centrinių bankų sistemos ir Europos Centrinio Banko statuto IV skyriuje esančio jo 18 straipsnio 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. Dėl vyriausybės obligacijų pirkimo programos atrankinio pobūdžio reikia priminti, kad šios programos tikslas yra pašalinti pinigų politikos perdavimo mechanizmo trikdžius, atsiradusius dėl specifinės tam tikrų valstybių narių išleistų vyriausybės obligacijų situacijos, todėl vien tai, kad minėta programa konkrečiai apsiriboja šiomis vyriausybės obligacijomis, nereiškia, kad priemonės, kuriomis naudojasi ECBS, nepriskirtinos prie pinigų politikos. Be to, jokia ESV sutarties nuostata neįpareigoja ECBS kištis į kapitalo rinkas bendromis priemonėmis, kurios neišvengiamai taikomos visoms euro zonos valstybėms.

Aplinkybė, kad įgyvendinant vyriausybės obligacijų pirkimo programą turi būti visiškai laikomasi makroekonominio pritaikymo programų, taip pat negali pakeisti šios išvados. Žinoma, neatmetama galimybė, kad vyriausybės obligacijų pirkimo programa, kuri turi tokių požymių, gali netiesiogiai sustiprinti šių pritaikymo programų laikymąsi ir taip tam tikru mastu palengvinti jomis siekiamų ekonomikos politikos tikslų įgyvendinimą. Tačiau toks netiesioginis poveikis neturėtų reikšti, kad tokią programą reikia prilyginti ekonomikos politikos priemonei, nes iš SESV 119 straipsnio 2 dalies, 127 straipsnio 1 dalies ir 282 straipsnio 2 dalies matyti, kad, nepažeisdama kainų stabilumo tikslo, ECBS remia Sąjungos bendrosios ekonomikos politikos kryptis.

(žr. 46–49, 51, 52, 54–59 punktus)

6. Iš SESV 119 straipsnio 2 dalies ir 127 straipsnio 1 dalies, siejamų su ESS 5 straipsnio 4 dalimi, matyti, kad obligacijų įsigijimo programa, priskirtina prie pinigų politikos, gali būti pagrįstai priimta ir įgyvendinta, tik jei joje numatytos priemonės yra proporcingos šios politikos tikslams. Dėl proporcingumo principo laikymosi teisminės kontrolės pasakytina: kadangi Europos centrinių bankų sistema (ECBS), rengdama ir įgyvendindama „open market“ operacijų programą, privalo atlikti techninio pobūdžio pasirinkimą ir sudėtingas prognozes bei vertinimus, jai šiuo aspektu reikia pripažinti didelę diskreciją.

Tokiu atveju, kai Sąjungos institucija turi didelę diskreciją, tam tikrų procedūrinių garantijų laikymosi kontrolė ypač svarbi. Tarp šių garantijų yra ir ECBS pareiga atidžiai ir nešališkai išnagrinėti visas konkrečiu atveju svarbias aplinkybes ir pakankamai motyvuoti savo sprendimus. Šiuo klausimu aplinkybės, kad euro zonos ekonominės situacijos motyvuota analizė yra ginčų objektas, savaime nepakanka paneigti Teisingumo Teismo išvadai, kad nepadaryta akivaizdi vertinimo klaida, nes, atsižvelgiant į prieštaringą pobūdį, kurį paprastai turi pinigų politikos ir ECBS didelės diskrecijos klausimai, iš ECBS galima reikalauti tik tiek, kad ji remtųsi savo ekonominiu įvertinimu ir panaudotų visas turimas būtinas technines priemones tam, kad šią analizę atliktų itin kruopščiai ir tiksliai.

(žr. 66, 68, 69, 74, 75 punktus)

7. Žr. sprendimo tekstą.

(žr. 70 punktą)

8. Europos centrinių bankų sistemos (ECBS) atliekamas euro zonos valstybių vyriausybės obligacijų, kurių palūkanų norma buvo labai nestabili ir ypač svyravo, be kita ko, dėl per didelių rizikos priedų, skirtų euro zonos susiskaldymo rizikai kompensuoti, įsigijimas antrinėse rinkose gali prisidėti prie šios normos sumažėjimo išskaidant nepagrįstus nuogaštavimus dėl euro zonos skilimo, taigi ir prisidėti sumažinant ar net panaikinant šiuos priedus.

Šiomis aplinkybėmis ECBS turi teisę manyti, kad tokia palūkanų normos kaita gali palengvinti ECBS pinigų politikos perdavimą ir apsaugoti šios politikos vientisumą. Taigi ECBS galėjo pagrįstai manyti, kad tokia programa yra tinkama prisidėti prie ECBS siekiamų tikslų, taigi ir prie kainų stabilumo palaikymo. Tokia programa akivaizdžiai neviršijama tai, kas būtina šiems tikslams pasiekti, nes ja leidžiama įsigyti vyriausybės obligacijų antrinėse rinkose, tik jei tai būtina šia programa siekiamiems tikslams įgyvendinti ir jei šie įsigijimai bus nutraukti iškart, kai šie tikslai bus pasiekti.

Tokia programa galiausiai susijusi tik su ribota euro zonos valstybių išleistų vyriausybės obligacijų dalimi, todėl išpareigojimai, kuriuos Europos Centrinis Bankas gali prisiimti įgyvendinant tokią programą, faktiškai yra apibrėžti ir riboti. Esant šioms aplinkybėms matyti, kad programa, kurios apimtis yra taip apribota, galėjo būti pagrįstai priimta ECBS iš anksto nenustatant kiekybinių ribų prieš jos įgyvendinimą, nes tokios ribos vis dėlto gali pakenkti šios programos veiksmingumui. Taip pat reikia konstatuoti, kad tokia programa identifikuoja valstybes nares, kurių obligacijų galima įsigyti, remiantis su siekiamais tikslais susijusiais kriterijais, bet ne po savavališkos atrankos.

Be to, ECBS įvertino skirtingus nagrinėjamus interesus taip, kad įgyvendinant šią programą būtų veiksmingai išvengta akivaizdžiai neproporcingų nepatogumų dėl ja siekiamų tikslų. Tokiomis aplinkybėmis pasakytina, kad tokia programa nepažeidžia proporcingumo principo.

(žr. 72, 76, 77, 80–82, 87, 88, 90–92)

9. Iš SESV 123 straipsnio 1 dalies teksto matyti, kad šia nuostata draudžiama bet kokia Europos centrinių bankų sistemos (ECBS) finansinė pagalba valstybei narei, bendrai neatmetant ECBS galimybės perpirkti iš tokios valstybės kreditorių prieš tai jos išleistas obligacijas. Taigi tam, kad ECBS pasiektų savo tikslus ir įvykdytų uždavinius, Protokolo dėl Europos centrinių bankų sistemos ir Europos Centrinio Banko statuto 18 straipsnio 1 dalis leidžia jai veikti kapitalo rinkose, be kita ko, perkant ir parduodant vertybinius popierius, prie kurių priskirtinos vyriausybės obligacijos, šiam leidimui netaikant ypatingų sąlygų, nebent tai pažeistų pačių „open market“ sandorių pobūdį.

Vis dėlto 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 organų, taip sukeltiant pavojų SESV 123 straipsnio 1 dalyje įtvirtinto draudimo veiksmingumui. Tačiau, kaip priminta Reglamento Nr. 3603/93, nustatančio apibrėžimus, susijusius su [SESV 123] straipsnyje ir [125 straipsnio 1 dalyje] numatytų draudimų taikymu, 7 konstatuojamojoje dalyje, pirkimas antrinėje rinkoje negali būti atliekamas siekiant apeiti SESV 123 straipsnyje iškeltą tikslą. Iš to matyti, kad įsigydamas vyriausybės obligacijų antrinėse rinkose ECB turi taikyti pakankamas garantijas, kurios užtikrintų, kad jo kišimasis nepažeistų piniginių finansavimo draudimo, kylančio iš SESV 123 straipsnio 1 dalies.

Dėl ECBS vykdomo vyriausybės obligacijų pirkimo antrinėse rinkose programos pasakytina, kad, nepaisant garantijų, leidžiančių išvengti, kad tokių obligacijų emisijos sąlygos būtų iškreiptos dėl įsitikinimo, kad jos bus ECBS perpirktos po jų emisijos, ECBS kišimasis yra toks, kad gali daryti tam tikrą įtaką valstybės obligacijų pirminės ir antrinės rinkos veikimui. Vis dėlto ši aplinkybė nėra lemiamą, nes šis poveikis yra būdingas įsigijimams antrinėse rinkose, kuriuos leidžia ESV sutartis; šis poveikis yra būtinas, kad būtų galima veiksmingai naudoti šiuos įsigijimus vykdant pinigų politiką.

Be to, net jei būtų nustatyta, kad ši programa gali lemti didelių ECB nuostolių riziką, ši aplinkybė niekaip nesumenkina joje numatytų garantijų siekiant išvengti valstybių narių paskatos vykdyti patikimą biudžeto politiką sumažėjimo. Taip pat pasakytina, kad centrinis bankas, koks yra Europos Centrinis Bankas, privalo priimti sprendimus, kurie, kaip „open market“ sandoriai, neišvengiamai jam reiškia nuostolių riziką. Protokolo dėl ECBS ir ECB 33 straipsnyje numatytas būdas, kaip ECB nuostoliai turi būti paskirstyti konkrečiai neapibrėžiant rizikos, kurią jis gali prisiimti siekiant įgyvendinti pinigų politikos tikslus. Be to, nors dėl privilegijuoto vertinimo reikalavimo nebuvimo ECB gali patirti nuostolių dėl skolos sumažinimo, dėl kurio nusprendė kiti atitinkamos valstybės narės kreditoriai, reikia konstatuoti, kad tai rizika, susijusi su obligacijų įsigijimu antrinėse rinkose; tai veiksmas, kurį leido Sutarčių autoriai, jo nesiedami su privilegijuoto kreditoriaus statuso suteikimu ECB.

(žr. 94–97, 101, 102, 107, 108, 123, 125, 126 punktus)

10. SESV 123 straipsniu siekiama paskatinti valstybes nares laikytis patikimos biudžeto politikos siekiant išvengti, kad valstybės skolos piniginis finansavimas ar privilegijuota viešųjų institucijų prieiga prie finansų rinkos lemtų pernelyg didelį išiskolinimą arba pernelyg didelį valstybių narių deficitą. Šis tikslas būtų apeitas, jei Europos centrinių bankų sistema (ECBS) vykdytų programą, kuri sumažintų atitinkamų valstybių narių paskatą vykdyti patikimą biudžeto politiką. Iš tiesų, kadangi iš SESV 119 straipsnio 2 dalies, 127 straipsnio 1 dalies ir 282 straipsnio 2 dalies matyti, kad, nepažeidžiant kainų stabilumo tikslo, ECBS teikia paramą bendrajai Sąjungos ekonomikos politikai, ECBS vykdoma veikla remiantis SESV 123 straipsniu negali pakenkti šios politikos veiksmingumui, sumažinant atitinkamų valstybių narių paskatą vykdyti patikimą biudžeto politiką.

Be to pinigų politikos vykdymas reikalauja nuolat reaguoti į palūkanų normą ir bankų refinansavimo sąlygas, o tai neišvengiamai turi pasekmių valstybių narių deficito finansavimo sąlygoms.

(žr. 100, 109, 110 punktus)

11. SESV 119 straipsnį, 123 straipsnio 1 dalį ir 127 straipsnio 1 ir 2 dalis bei Protokolo dėl Europos centrinių bankų sistemos ir Europos Centrinio Banko statuto 17–24 straipsnius reikia aiškinti taip, kad pagal juos leidžiama Europos centrinių bankų sistemai priimti vyriausybės obligacijų pirkimo antrinėse rinkose programą.

(žr. 127 punktą ir rezoliucinę dalį)