



Jurisprudentie

Zaak C-62/14

**Peter Gauweiler e.a.
tegen
Deutscher Bundestag**

(verzoek van het Bundesverfassungsgericht om een prejudiciële beslissing)

„Prejudiciële verwijzing — Economisch en monetair beleid — Besluiten van de Raad van bestuur van de Europese Centrale Bank (ECB) betreffende een aantal technische kenmerken van de rechtstreekse monetaire transacties van het Eurosysteem in de secundaire markten voor staatsobligaties — Artikelen 119 VWEU en 127 VWEU — Taken van de ECB en van het Europees Stelsel van centrale banken — Transmissiemechanisme van het monetair beleid — Handhaving van de prijsstabiliteit — Evenredigheid — Artikel 123 VWEU — Verbod van monetaire financiering van de lidstaten van de eurozone”

Samenvatting – Arrest van het Hof (Grote kamer) van 16 juni 2015

- 1. Prejudiciële vragen — Bevoegdheid van het Hof — Grenzen — Bevoegdheid van de nationale rechter — Noodzaak van een prejudiciële vraag en relevantie van de gestelde vragen — Beoordeling door de nationale rechter*
(Art. 267 VWEU)
- 2. Prejudiciële vragen — Arrest van het Hof — Gevolgen*
(Art. 267 VWEU)
- 3. Prejudiciële vragen — Bevoegdheid van het Hof — Grenzen — Kennelijk irrelevante vragen en hypothetische vragen gesteld in een context waarin een nuttig antwoord is uitgesloten — Bevoegdheid om te antwoorden op vragen die zijn gesteld in het kader van een procedure die voortvloeit uit een door het nationale recht toegestane preventieve vordering*
(Art. 267 VWEU)
- 4. Prejudiciële vragen — Bevoegdheid van het Hof — Grenzen — Verzoek om uitlegging van een Uniehandeling met algemene strekking waarvoor geen uitvoeringsmaatregelen zijn vastgesteld in het nationale recht — Ontvankelijkheid van het beroep voor de nationale rechter — Daaronder begrepen*
(Art. 267 VWEU)

5. *Economisch en monetair beleid — Monetair beleid — Werkingssfeer — Programma van aankoop door het Europees Stelsel van centrale banken van staatsobligaties op de secundaire markt — Daaronder begrepen — Programma dat de verwezenlijking van doelstellingen van economisch beleid bevordert — Geen invloed op de kwalificatie als maatregel van monetair beleid*

(Art. 119, lid 2, VWEU, 127, lid 1, VWEU en 282, lid 2, VWEU; protocol nr. 4 bij het VWEU en het VEU, art. 18, lid 1)

6. *Economisch en monetair beleid — Monetair beleid — Toepassing — Beoordelingsbevoegdheid van het Europees Stelsel van centrale banken — Rechterlijke toetsing — Grenzen — Motiveringsplicht — Omvang*

(Art. 5, lid 4, VEU; art. 119, lid 2, VWEU en 127, lid 1, VWEU)

7. *Handelingen van de instellingen — Motivering — Verplichting — Omvang — Beoordeling van de motiveringsplicht naargelang van de omstandigheden van het geval*

(Art. 296, lid 2, VWEU)

8. *Economisch en monetair beleid — Monetair beleid — Toepassing — Programma van aankoop door het Europees Stelsel van centrale banken van staatsobligaties op de secundaire markt — Schending van het evenredigheidsbeginsel — Geen*

(Art. 5, lid 4, VEU; art. 119, lid 2, VWEU en 127, lid 1, VWEU)

9. *Economisch en monetair beleid — Monetair beleid — Verbod van monetaire financiering — Werkingssfeer — Programma van aankoop door het Europees Stelsel van centrale banken van staatsobligaties op de secundaire markt — Daarvan uitgesloten — Voorwaarden*

(Art. 123, lid 1, VWEU; protocol nr. 4 bij het VWEU en het VEU, art. 18, lid 1, en 33; verordening nr. 3603/93 van de Raad, zevende overweging)

10. *Economisch en monetair beleid — Monetair beleid — Verbod van monetaire financiering — Doel — Lidstaten ertoe aanzetten een gezond begrotingsbeleid te voeren*

(Art. 119, lid 2, VWEU, 123 VWEU, 127, lid 1, VWEU en 282, lid 2, VWEU)

11. *Europese Centrale Bank — Bevoegdheden van het Europees Stelsel van centrale banken — Vaststelling van een programma van aankoop van staatsobligaties op de secundaire markt — Daaronder begrepen*

(Art. 119 VWEU, 123, lid 1, VWEU en 127, leden 1 en 2, VWEU; protocol nr. 4 bij het VWEU en het VEU, art. 17-24)

1. In het kader van de prejudiciële procedure is het Hof niet bevoegd om uitspraak te doen wanneer de verwijzende rechterlijke instantie niet gebonden is door de uitlegging van het Hof. Het Hof is immers niet bevoegd om antwoorden te geven die louter een advieskarakter zouden hebben. Zo is het Hof niet bevoegd om een onder het Unierecht vallende handeling uit te leggen teneinde de verwijzende rechterlijke instantie in staat te stellen uitspraak te doen over de toepassing van het nationale recht, in een situatie waarin het nationale recht niet rechtstreeks en onvoorwaardelijk naar het Unierecht verwijst, maar slechts een Unierechtelijke handeling als model neemt en de bewoordingen ervan slechts gedeeltelijk overneemt. Dit ligt evenwel anders wanneer het prejudiciële verzoek rechtstreeks de uitlegging en de toepassing van het Unierecht betreft, zodat het arrest van het Hof concrete gevolgen heeft voor de beslechting van het hoofdgeding.

In dat verband brengt artikel 267 VWEU een procedure van rechtstreekse samenwerking tussen het Hof en de rechterlijke instanties van de lidstaten tot stand. In het kader van die procedure, die is gebaseerd op een duidelijke afbakening van de taken van de nationale rechterlijke instanties en van het Hof, behoort elke beoordeling van de feiten tot de bevoegdheid van de nationale rechter, die, gelet op de bijzonderheden van het geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis dient te beoordelen, als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt, terwijl het Hof uitsluitend bevoegd is, zich op basis van de door de nationale rechter omschreven feiten over de uitlegging of geldigheid van een Uniebepaling uit te spreken. Wanneer de vragen betrekking hebben op de uitlegging of de geldigheid van een Unierechtelijke regel, is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden.

Bijgevolg worden vragen die het Unierecht betreffen, vermoed relevant te zijn. Het Hof kan slechts weigeren op een door een nationale rechterlijke instantie gestelde vraag te antwoorden, wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging of toetsing van de geldigheid van een regel van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of wanneer het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen.

(cf. punten 12-15, 24, 25)

2. Zie de tekst van de beslissing.

(cf. punt 16)

3. Wat een verzoek om een prejudiciële beslissing betreffende de geldigheid van besluiten van de Raad van bestuur van de Europese Centrale Bank inzake een programma van aankoop van staatsobligaties betreft, berooft de omstandigheid dat geen uitvoering is gegeven aan dit programma, en dat dit slechts mogelijk zal zijn na de vaststelling van verdere rechtshandelingen, het hoofdgeding niet van zijn voorwerp, wanneer het betrokken nationale recht in een dergelijke situatie onder bepaalde voorwaarden voorziet in de mogelijkheid om preventieve rechtsbescherming te verlenen. Hoewel het beroep in de hoofdzaak, dat erop gericht is schending van bedreigde rechten te voorkomen, noodzakelijkerwijs moet worden gebaseerd op naar de aard ervan onzekere prognoses, toch wordt het toegestaan door het nationale recht. Aangezien in het kader van de in artikel 267 VWEU voorziene procedure, het uitsluitend aan die rechterlijke instantie staat om het nationale recht uit te leggen, kan bijgevolg niet onder verwijzing naar de omstandigheid dat nog geen uitvoering is gegeven aan de litigieuze besluiten, en dat dit slechts mogelijk zal zijn na de vaststelling van verdere rechtshandelingen worden betwist dat het prejudicieel verzoek objectief noodzakelijk is voor de oplossing van de gedingen die bij die rechterlijke instantie aanhangig zijn gemaakt.

(cf. punten 27, 28)

4. Wanneer de partijen bij een geding waarin het Hof om een prejudiciële beslissing is verzocht, krachtens het nationale recht een beroep mogen instellen strekkende tot rechtmatigheidstoetsing van het voornemen of de verplichting van de regering van de betrokken lidstaat om zich te voegen naar een handeling van de Unie, is de mogelijkheid voor particulieren om zich voor de nationale rechter te beroepen op de ongeldigheid van een Uniehandeling van algemene strekking, niet afhankelijk van de voorwaarde dat voor die handeling reeds uitvoeringsmaatregelen op basis van het nationale recht zijn vastgesteld. Dienaangaande volstaat het dat bij de nationale rechterlijke instantie een reëel geschil aanhangig is waarin incidenteel de vraag van de geldigheid van een dergelijke handeling rijst.

(cf. punt 29)

5. Teneinde vast te stellen of een maatregel onder het monetair beleid valt, moet hoofzakelijk worden gezien naar de doelstellingen van die maatregel. De middelen die deze maatregel aanwendt om die doelstellingen te verwezenlijken, zijn eveneens relevant.

Een programma van aankoop door het Europees Stelsel van centrale banken (ESCB) van staatsobligaties op de secundaire markt, dat zowel een adequate transmissie van het monetair beleid als de gemeenschappelijkheid van dit beleid beoogt te verzekeren, valt binnen het gebied van het monetair beleid. In de eerste plaats draagt enerzijds de doelstelling, de gemeenschappelijkheid van het monetair beleid te waarborgen, bij aan de verwezenlijking van de doelstellingen van dat beleid, aangezien er volgens artikel 119, lid 2, VWEU sprake moet zijn van één beleid. Anderzijds kan de doelstelling bestaande in het zorgen voor een adequate transmissie van het monetair beleid zowel de gemeenschappelijkheid van dat beleid verzekeren als bijdragen aan het hoofddoel van dit beleid, namelijk de handhaving van prijsstabiliteit. Aan die analyse wordt niet afgedaan door de omstandigheid dat bedoeld programma eventueel ook kan bijdragen aan de stabiliteit van de eurozone, die onder het economisch beleid valt. Een maatregel van monetair beleid kan immers niet worden gelijkgesteld met een maatregel van economisch beleid louter omdat hij indirecte gevolgen kan hebben voor de stabiliteit van de eurozone.

In de tweede plaats blijkt duidelijk uit artikel 18, lid 1, van het Protocol betreffende de statuten van het Europees Stelsel van centrale banken en van de Europese Centrale Bank, dat is opgenomen in hoofdstuk IV van dit Protocol, dat de Bank en de nationale centrale banken, teneinde de uit het primair recht voortvloeiende doelstellingen van het ESCB te kunnen verwezenlijken en de in dat recht vastgestelde taken ervan te kunnen vervullen, in beginsel op de financiële markten mogen opereren door onvoorwaardelijke aan- en verkopen van in euro luidend verhandelbaar papier. Wat de selectiviteit van het programma van aankoop van staatsobligaties betreft, zij opgemerkt dat, aangezien dit programma tot doel heeft een einde te maken aan de verstoringen van het transmissiemechanisme van het monetair beleid die het gevolg zijn van de specifieke situatie van door bepaalde lidstaten uitgegeven staatsobligaties, uit het enkele feit dat bedoeld programma specifiek tot die staatsobligaties beperkt is, dus niet als zodanig volgt, dat de door het ESCB gebruikte instrumenten niet onder het monetair beleid vallen. Voorts verplicht geen enkele bepaling van het VWEU het ESCB om op de kapitaalmarkten te opereren middels algemene maatregelen die noodzakelijkerwijs van toepassing zouden zijn op alle staten van de eurozone.

Bovendien wordt aan die conclusie niet afgedaan door de omstandigheid dat de uitvoering van een programma van aankoop van overheidsobligaties afhankelijk is van de onverkorte naleving van macro-economische aanpassingsprogramma's. Het is juist dat niet is uitgesloten dat een programma van aankoop van staatsobligaties met een dergelijk kenmerk incidenteel een extra impuls kan geven om die aanpassingsprogramma's na te leven en aldus tot op zekere hoogte de verwezenlijking van de daarmee nagestreefde doelstellingen van economisch beleid bevordert. Dergelijke indirecte gevolgen kunnen echter niet betekenen dat een dergelijk programma moet worden aangemerkt als een maatregel van economisch beleid, aangezien uit de artikelen 119, lid 2, VWEU, 127, lid 1, VWEU en 282, lid 2, VWEU blijkt dat het ESCB, onverminderd de doelstelling van prijsstabiliteit, het algemene economische beleid in de Unie ondersteunt.

(cf. punten 46-49, 51, 52, 54-59)

6. Uit de artikelen 119, lid 2, VWEU en 127, lid 1, VWEU, gelezen in samenhang met artikel 5, lid 4, VEU, volgt dat een onder het monetair beleid vallend programma van aankoop van obligaties slechts rechtsgeldig kan worden vastgesteld en uitgevoerd wanneer de daarin opgenomen maatregelen evenredig zijn aan de doelstellingen van dat beleid. Wat het rechterlijk toezicht op de naleving van het evenredigheidsbeginsel betreft, moet worden erkend dat het Europees Stelsel van centrale banken (ESCB), aangezien het bij het uitwerken en uitvoeren van een programma van openmarkttransacties technische keuzes, prognoses en complexe afwegingen moet maken, daarbij over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt.

Daarbij zij aangetekend dat in gevallen waarin een instelling van de Unie over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt, het toezicht op de inachtneming van bepaalde procedurele waarborgen van fundamenteel belang is. Tot die waarborgen behoort de verplichting voor het ESCB om alle relevante gegevens van de betrokken situatie zorgvuldig en onpartijdig te onderzoeken en om zijn besluiten toereikend te motiveren. In dat verband kan de omstandigheid dat bezwaar is gemaakt tegen een gemotiveerde analyse van de economische situatie van de eurozone, als zodanig niet volstaan om af te doen aan de conclusie van het Hof dat er geen sprake is van een kennelijk onjuiste beoordeling, aangezien van het ESCB, gelet op het feit dat vragen van monetair beleid gewoonlijk omstreden zijn, en gelet op de ruime beoordelingsbevoegdheid van het ESCB, niet meer mag worden verlangd dan dat het gebruikmaakt van zijn economische deskundigheid en van de nodige technische middelen waarover het beschikt om deze analyse met de grootste zorg en nauwkeurigheid te verrichten.

(cf. punten 66, 68, 69, 74, 75)

7. Zie de tekst van de beslissing.

(cf. punt 70)

8. De aankoop, op de secundaire markten, door het Europees Stelsel van centrale banken (ESCB) van staatsobligaties van staten van de eurozone waarvan de rentevoeten zeer volatiel waren en zeer ver uiteenliepen, wegens met name buitensporig hoge risicopremies, die tot doel hadden het risico van het uiteenvallen van de eurozone te dekken, kan bijdragen aan een verlaging van die rentevoeten door de ongerechtvaardigde vrees voor het uiteenvallen van de eurozone weg te nemen, en aldus aan een verlaging of zelfs aan het wegvallen van die premies.

In dat verband mag het ESCB zich op het standpunt stellen dat een dergelijke ontwikkeling van de rentevoeten de transmissie van het monetair beleid van het ESCB kan bevorderen en de eenheid van dat beleid kan waarborgen. Het ESCB mocht zich dus op het standpunt stellen dat een dergelijk programma geschikt is om bij te dragen aan de door het ESCB nagestreefde doelstellingen en daarmee aan de handhaving van prijsstabiliteit. Een dergelijk programma gaat niet kennelijk verder dan nodig is om die doelstellingen te verwezenlijken, met name gelet op het feit dat het de aankoop van staatsobligaties op de secundaire markt slechts toestaat voor zover deze noodzakelijk is om de doelstellingen van dat programma te bereiken, en dat aan die aankopen een einde zal komen zodra die doelstellingen zullen zijn verwezenlijkt.

Een dergelijk programma betreft uiteindelijk slechts een beperkt deel van de door de lidstaten van de eurozone uitgegeven staatsobligaties, zodat de verbintenissen die de Europese Centrale Bank zou kunnen aangaan in het kader van de uitvoering van een dergelijk programma daadwerkelijk afgebakend en beperkt zijn. In die omstandigheden blijkt dat een programma waarvan de omvang op deze wijze is beperkt, door het ESCB rechtsgeldig zou kunnen worden vastgesteld zonder voorafgaand aan de uitvoering ervan een kwantitatieve beperking vast te stellen, welke beperking overigens zou kunnen afdoen aan de doeltreffendheid van dit programma. Overigens moet worden vastgesteld dat een dergelijk programma de lidstaten waarvan de obligaties kunnen worden aangekocht, identificeert op basis van criteria die verband houden met de nagestreefde doelstellingen en niet via een willekeurige selectie.

Bovendien gaat het ESCB, door de verschillende betrokken belangen onderling af te wegen, aldus tewerk dat daadwerkelijk wordt voorkomen dat zich bij de uitvoering van het betrokken programma nadelen kunnen voordoen die kennelijk buiten verhouding staan tot de doelstellingen ervan. In die omstandigheden schendt een dergelijk programma het evenredigheidsbeginsel niet.

(cf. punten 72, 76, 77, 80-82, 87, 88, 90-92)

9. Uit de bewoordingen van artikel 123, lid 1, VWEU blijkt dat die bepaling elke financiële bijstand door het Europees Stelsel van centrale banken (ESCB) ten behoeve van een lidstaat verbiedt, zonder evenwel in het algemeen de mogelijkheid uit te sluiten dat het ESCB van de schuldeisers van een dergelijke staat schuldbewijzen koopt die deze staat eerder heeft uitgegeven. Zo kan het ESCB, op grond van artikel 18, lid 1, van het Protocol betreffende de statuten van het Europees Stelsel van centrale banken en van de Europese Centrale Bank, teneinde zijn doelstellingen te verwezenlijken en zijn taken te vervullen, op de financiële markten opereren door onder meer onvoorwaardelijke aan- en verkopen van verhandelbaar papier, waartoe staatsobligaties behoren, zonder dat daarbij bijzondere voorwaarden gelden, omdat anders zou worden voorbijgegaan aan de aard van openmarkttransacties.

Niettemin mag het ESCB geen staatsobligaties op de secundaire markt verkrijgen onder voorwaarden die aan zijn optreden in de praktijk hetzelfde effect zouden geven als een rechtstreekse aankoop van staatsobligaties van overheidsinstanties en publiekrechtelijke lichamen van de lidstaten, en aldus afbreuk zouden doen aan de werking van het verbod van artikel 123, lid 1, VWEU. Zoals in herinnering is gebracht in de zevende overweging van verordening nr. 3603/93 tot vaststelling van de definities voor de toepassing van de in artikel [123 VWEU] en artikel [125, lid 1, VWEU] vastgelegde verbodsbepalingen, mogen de aankopen op de secundaire markt niet worden gebruikt om de doelstelling van artikel 123 VWEU te omzeilen. Hieruit volgt dat de Bank, wanneer zij op de secundaire markt staatsobligaties koopt, ervoor moet zorgen dat er bij haar optreden voldoende garanties voorhanden zijn om dit in overeenstemming met het uit artikel 123, lid 1, VWEU resulterende verbod van monetaire financiering te doen.

Het is juist dat, wat een programma van aankoop door het ESCB van staatsobligaties betreft, niettegenstaande het bestaan van garanties waarmee kan worden voorkomen dat de emissievoorwaarden voor die obligaties worden gewijzigd omdat zeker is dat zij na de emissie door het ESCB zullen worden gekocht, het optreden van het ESCB nog steeds een zekere invloed kan uitoefenen op de werking van de primaire en secundaire markt voor overheidsschuld. Die omstandigheid is echter niet doorslaggevend, aangezien die invloed een effect is dat inherent is aan de door het VWEU toegestane aankopen op de secundaire markt, en overigens onontbeerlijk is om doeltreffend gebruik te kunnen maken van dergelijke aankopen in het kader van het monetair beleid.

Bovendien doet de omstandigheid dat een dergelijk aankoopprogramma de Bank zou kunnen blootstellen aan een aanzienlijk risico van verliezen, gesteld al dat dit zo zou zijn, op geen enkele wijze af aan de garanties waarvan dat programma is voorzien om te vermijden dat de lidstaten de prikkel wordt ontnomen om een gezond begrotingsbeleid te voeren. Voorts is een centrale bank, zoals de Europese Centrale Bank, verplicht beslissingen te nemen die, zoals openmarkttransacties, voor haar onvermijdelijk een risico van verliezen meebrengen. Dienaangaande bepaalt artikel 33 van het Protocol betreffende het ESCB en de Bank juist hoe de verliezen van de Bank moeten worden verdeeld, zonder dat de risico's die zij mag nemen om de doelstellingen van het monetair beleid te verwezenlijken, specifiek zijn begrensd. Voorts moet worden vastgesteld dat, wanneer de Bank door het afzien van een bevoorrechte behandeling, eventueel een kwijtschelding van schuld dient te ondergaan waartoe is besloten door de andere crediteuren van de betrokken lidstaat, er sprake is van een risico dat inherent is aan de aankoop van obligaties op de secundaire markt, welke verrichting door de auteurs van de Verdragen is toegestaan zonder dat is voorzien in de voorwaarde dat aan de Bank de status van bevoorrechte schuldeiser wordt verleend.

(cf. punten 94-97, 101, 102, 107, 108, 123, 125, 126)

10. Artikel 123 VWEU beoogt de lidstaten ertoe aan te zetten een gezond begrotingsbeleid te voeren door te voorkomen dat een monetaire financiering van overheidstekorten of een bevoorrechte toegang van overheden tot de kapitaalmarkten tot een bovenmatige schuldenlast of buitensporige begrotingstekorten van de lidstaten leidt. Die doelstelling zou worden omzeild indien het Europees Stelsel van centrale banken (ESCB) een programma zou toepassen dat de betrokken lidstaten de prikkel zou kunnen ontnemen om een gezond begrotingsbeleid te voeren. Aangezien immers uit de

artikelen 119, lid 2, VWEU, 127, lid 1, VWEU en 282, lid 2, VWEU blijkt dat het ESCB, onverminderd de doelstelling van prijsstabiliteit, het algemene economische beleid in de Unie ondersteunt, mag het ESCB op basis van artikel 123 VWEU niet aldus optreden, dat daarmee zou worden afgedaan aan de doeltreffendheid van dat beleid door de betrokken lidstaten de prikkel te ontnemen om een gezond begrotingsbeleid te voeren.

Overigens impliceert het voeren van het monetair beleid, dat voortdurend invloed wordt uitgeoefend op de rentevoeten en op de herfinancieringsvoorwaarden voor de banken, hetgeen noodzakelijkerwijs gevolgen heeft voor de financieringsvoorwaarden van de overheidsschuld van de lidstaten.

(cf. punten 100, 109, 110)

11. De artikelen 119 VWEU, 123, lid 1, VWEU en 127, leden 1 en 2, VWEU en de artikelen 17 tot en met 24 van Protocol betreffende de statuten van het Europees Stelsel van centrale banken en van de Europese Centrale Bank moeten aldus worden uitgelegd dat zij het Europees Stelsel van centrale banken toestaan een programma vast te stellen voor de aankoop van staatsobligaties op de secundaire markt.

(cf. punt 127 en dictum)