



## Repertoriul jurisprudenței

### Cauza C-493/17 Procedură inițiată de Heinrich Weiss și alții

(cerere de decizie preliminară formulată de Bundesverfassungsgericht)

„Trimitere preliminară – Politică economică și monetară – Decizia (UE) 2015/774 a Băncii Centrale Europene – Validitate – Program de achiziționare de active din sectorul public de pe piețele secundare – Articolele 119 și 127 TFUE – Atribuțiile BCE și ale Sistemului European al Băncilor Centrale – Menținerea stabilității prețurilor – Proportionalitate – Articolul 123 TFUE – Interdicția de finanțare monetară a statelor membre din zona euro”

Sumar – Hotărârea Curții (Marea Cameră) din 11 decembrie 2018

1. *Întrebări preliminare – Competența Curții – Limite – Sesizare de către o instanță națională care nu recunoaște caracterul obligatoriu al deciziilor Curții – Întrebare privind interpretarea dreptului Uniunii sau validitatea unui act al Uniunii – Admisibilitate*

*(art. 267 TFUE)*

2. *Întrebări preliminare – Aprecierea validității – Întrebare privind validitatea unui act al Uniunii cu aplicabilitate generală care nu a făcut obiectul unor măsuri de aplicare în dreptul național – Sesizare a instanței naționale într-un litigiu real în care se pune, cu titlu incident, problema validității – Admisibilitate*

*(art. 267 TFUE)*

3. *Întrebări preliminare – Aprecierea validității – Întrebare privind validitatea unui act al Sistemului European al Băncilor Centrale – Act privind punerea în aplicare a unui program de achiziționare de active din sectorul public de pe piețele secundare – Admisibilitate*

*[Art. 5 alin. (2) TUE; art. 267 TFUE; Decizia 2015/774 a Băncii Centrale Europene]*

4. *Politică economică și monetară – Politică monetară – Domeniu de aplicare – Program de achiziționare de către Sistemul European al Băncilor Centrale (SEBC) a unor active din sectorul public de pe piețele secundare – Incluzere*

*[Art. 127 alin. (1) TFUE și art. 282 alin. (2) TFUE; Protocolul nr. 4 anexat la tratatele UE și FUE, art. 18 alin. (1); Decizia 2015/774 a Băncii Centrale Europene, considerentul (4)]*

5. *Politică economică și monetară – Politică monetară – Domeniu de aplicare – Program de operațiuni de piață monetară pus în aplicare de Sistemul European al Băncilor Centrale – Incluzere – Măsură care presupune efecte previzibile și asumate cu bună știință pentru politica economică – Lipsa incidenței*

*[art. 119 TFUE, art. 127 alin. (1) TFUE, art. 130 TFUE și art. 282 alin. (3) TFUE]*

6. *Politică economică și monetară – Politică monetară – Punere în aplicare – Program de achiziționare de către Sistemul European al Băncilor Centrale (SEBC) a unor active din sectorul public de pe piețele secundare – Încălcarea principiului proporționalității – Lipsă*

*[art. 5 alin. (4) TUE; art. 119 alin. (2) TFUE și art. 127 alin. (1) TFUE; Decizia 2015/774 a Băncii Centrale Europene, considerentele (4) și (7) și art. 5]*

7. *Politică economică și monetară – Politică monetară – Interdicția de finanțare monetară – Domeniu de aplicare – Program de achiziționare de către Sistemul European al Băncilor Centrale (SEBC) a unor active din sectorul public de pe piețele secundare – Excludere – Condiții*

*[art. 123 alin. (1) TFUE; Decizia 2015/774 a Băncii Centrale Europene]*

8. *Politică economică și monetară – Politică monetară – Interdicția de finanțare monetară – Încălcare – Condiții – Program de achiziționare de către Sistemul European al Băncilor Centrale (SEBC) a unor active din sectorul public de pe piețele secundare – Existența unor garanții de natură să excludă certitudinea operatorilor privați în ceea ce privește răscumpărarea viitoare pe piețele secundare de către SEBC a obligațiunilor guvernamentale eventual achiziționate de către acești operatori de la statele membre – Lipsa încălcării*

*[art. 123 alin. (1) TFUE; Decizia 2015/774 a Băncii Centrale Europene]*

9. *Politică economică și monetară – Politică monetară – Interdicția de finanțare monetară – Încălcare – Condiții – Program de achiziționare de către Sistemul European al Băncilor Centrale (SEBC) a unor active din sectorul public de pe piețele secundare – Nesustragere de la stimularea statelor membre de a desfășura o politică bugetară sănătoasă – Lipsa încălcării*

*[art. 123 alin. (1) TFUE; Decizia 2015/774 a Băncii Centrale Europene]*

10. *Politică economică și monetară – Politică monetară – Interdicția de finanțare monetară – Încălcare – Condiții – Program de achiziționare de către Sistemul European al Băncilor Centrale (SEBC) a unor active din sectorul public de pe piețele secundare – Păstrare de către SEBC a obligațiunilor guvernamentale achiziționate până la scadență – Lipsa încălcării*

*[art. 123 alin. (1) TFUE; Decizia 2015/774 a Băncii Centrale Europene]*

11. *Politică economică și monetară – Politică monetară – Interdicția de finanțare monetară – Încălcare – Condiții – Program de achiziționare de către Sistemul European al Băncilor Centrale (SEBC) a unor active din sectorul public de pe piețele secundare – Achiziționare de obligațiuni guvernamentale cu un randament la scadență negativ – Lipsa încălcării*

*[art. 123 alin. (1) TFUE; Protocolul nr. 4 anexat la tratatele UE și FUE, art. 18 alin. (1); Decizia 2015/774 a Băncii Centrale Europene]*

1. A se vedea textul deciziei.

(a se vedea punctele 18 și 19)

2. A se vedea textul deciziei.

(a se vedea punctele 20 și 21)

3. A se vedea textul deciziei.

(a se vedea punctele 23-25)

4. Din jurisprudența Curții reiese că, pentru a stabili dacă o măsură ține de politica monetară, este necesară raportarea în principal la obiectivele acestei măsuri. Mijloacele pe care aceasta le pune în aplicare în vederea atingerii acestor obiective sunt de asemenea pertinente (Hotărârea din 27 noiembrie 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punctele 53 și 55, precum și Hotărârea din 16 iunie 2015, Gauweiler și alții, C-62/14, EU:C:2015:400, punctul 46).

În primul rând, în ceea ce privește obiectivele Deciziei 2015/774, reiese din considerentul (4) al deciziei că obiectivul acesteia este de a favoriza întoarcerea pe termen mediu a ratelor inflației la valori mai mici, dar apropiate de 2 %. În această privință, este important de subliniat că autorii tratatelor au ales să definească obiectivul principal al politicii monetare a Uniunii, și anume menținerea stabilității prețurilor, în mod general și abstract, fără să determine cu precizie modalitatea în care obiectivul amintit trebuia să fie concretizat pe plan cantitativ. Or, nu rezultă că concretizarea obiectivului de menținere a stabilității prețurilor precum menținerea, pe termen mediu, a ratelor inflației mai mici, dar apropiate de 2 %, reținută începând din anul 2003 de către SEBC, este afectată de o eroare vădită de apreciere și depășește cadrul instituit prin Tratatul FUE. Astfel cum a arătat BCE, o astfel de alegere poate fi întemeiată în mod valabil, printre altele, pe lipsa de precizie a instrumentelor de măsurare a inflației, pe existența unor variații sensibile ale inflației în cadrul zonei euro și pe necesitatea de a menține o marjă de siguranță pentru a preveni eventuala apariție a unui risc de deflație. Rezultă că, astfel cum susține BCE și cum arată de altfel instanța de trimitere, obiectivul specific enunțat în cuprinsul considerentului (4) al Deciziei 2015/774 poate fi asociat obiectivului principal al politicii monetare a Uniunii, astfel cum rezultă din articolul 127 alineatul (1) și din articolul 282 alineatul (2) TFUE. Această concluzie nu poate fi repusă în discuție de împrejurarea, invocată de instanța de trimitere, potrivit căreia PSPP ar avea efecte considerabile asupra bilanțului băncilor comerciale, precum și asupra condițiilor de finanțare ale statelor membre din zona euro.

În al doilea rând, în ceea ce privește mijloacele mobilizate în cadrul Deciziei 2015/774 pentru atingerea obiectivului de a menține stabilitatea prețurilor, este cert că PSPP se bazează pe achiziția de obligațiuni guvernamentale pe piețele secundare. Or, reiese cu claritate din articolul 18. 1 din Protocolul privind SEBC și BCE, care figurează în capitolul IV din acest protocol, că, pentru a atinge obiectivele SEBC și pentru a-și îndeplini misiunile, așa cum rezultă din dreptul primar, BCE și băncile centrale ale statelor membre pot, în principiu, să intervină pe piețele financiare, prin operațiuni simple de vânzare și de cumpărare de instrumente tranzacționabile exprimate în moneda euro. În consecință, operațiunile prevăzute de Decizia 2015/774 utilizează unul dintre instrumentele politicii monetare prevăzute de dreptul primar (a se vedea prin analogie Hotărârea din 16 iunie 2015, Gauweiler și alții, C-62/14, EU:C:2015:400, punctul 54). În lumina acestor elemente, rezultă că, având în vedere obiectivul Deciziei 2015/774 și mijloacele prevăzute pentru atingerea acestuia, o astfel de decizie ține de domeniul politicii monetare.

(a se vedea punctele 53-58 și 68-70)

5. În această privință, trebuie subliniat că articolul 127 alineatul (1) TFUE prevede, printre altele, că, pe de o parte, fără a aduce atingere obiectivului său principal de menținere a stabilității prețurilor, SEBC susține politicile economice generale din Uniune și că, pe de altă parte, SEBC trebuie să acționeze în conformitate cu principiile stabilite la articolul 119 TFUE. Rezultă că, în cadrul echilibrului instituțional stabilit prin dispozițiile care figurează în titlul VIII din Tratatul FUE, în care se încadrează independența SEBC garantată de articolul 130 și de articolul 282 alineatul (3) TFUE, autorii tratatului nu au intenționat să efectueze o separare completă între politica economică și politica monetară. În acest context, trebuie amintit că o măsură de politică monetară nu poate fi asimilată unei măsuri de politică economică numai pentru că poate produce efecte indirecte care pot fi urmărite și în cadrul politicii economice (a se vedea în acest sens Hotărârea din 27 noiembrie 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punctul 56, precum și Hotărârea din 16 iunie 2015, Gauweiler și alții, C-62/14, EU:C:2015:400, punctul 52). Nu poate fi reținută aprecierea instanței de trimitere, potrivit

căreia nu orice efect al unui program de operațiuni de piață monetară acceptat cu bună știință și preconizat cu certitudine de către SEBC la momentul stabilirii acestui program ar trebui să fie considerat un „efect indirect” al acestuia.

Mai precis, astfel cum a arătat BCE în fața Curții, influența măsurilor de politică monetară ale SEBC asupra evoluției prețurilor se realizează în special prin facilitarea acordării de credite economiei, precum și prin modificarea comportamentului operatorilor economici și al particularilor în materie de investiții, de consum și de economii. Prin urmare, pentru a exercita o influență asupra ratei inflației, SEBC este obligat, în mod necesar, să adopte măsuri care au anumite efecte asupra economiei reale, care ar putea fi urmărite de asemenea, în alte scopuri, în cadrul politicii economice. În special, atunci când menținerea stabilității prețurilor impune SEBC să încerce să crească inflația, măsurile pe care SEBC trebuie să le adopte în vederea relaxării, în acest scop, a condițiilor monetare și financiare în zona euro pot implica o acțiune asupra ratelor dobânzii obligațiunilor guvernamentale, în special având în vedere rolul hotărâtor al acestor rate ale dobânzii în stabilirea ratelor dobânzilor aplicabile diferitor actori economici (a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 iunie 2015, Gauweiler și alții, C-62/14, EU:C:2015:400, punctele 78 și 108). În aceste condiții, a exclude orice posibilitate ca SEBC să adopte astfel de măsuri în cazul în care efectele lor sunt previzibile și asumate cu bună știință i-ar interzice, în practică, să utilizeze mijloacele puse la dispoziția sa prin tratate în vederea realizării obiectivelor politicii monetare și ar putea, în special în contextul unei situații de criză economică care implică un risc de deflație, să constituie un obstacol dirimant în calea îndeplinirii misiunii care îi revine în temeiul dreptului primar.

(a se vedea punctele 60-62 și 65-67)

6. A se vedea textul deciziei.

(a se vedea punctele 72-76, 78, 80, 85-92, 98 și 100)

7. În ceea ce privește Decizia 2015/774, trebuie arătat că SEBC nu este autorizat, în cadrul PSPP, să achiziționeze obligațiuni direct de la autoritățile și de la oficiile sau de la agențiile publice ale statelor membre, ci numai indirect, pe piețele secundare. Intervenția SEBC prevăzută de acest program nu poate fi, așadar, asimilată unei măsuri de asistență financiară în favoarea unui stat membru. Cu toate acestea, astfel cum reiese din jurisprudența Curții, articolul 123 alineatul (1) TFUE impune două limite suplimentare SEBC atunci când adoptă un program de achiziționare a unor obligațiuni emise de autoritățile și de oficiile sau de agențiile publice ale Uniunii și ale statelor membre.

Pe de o parte, SEBC nu poate achiziționa obligațiuni pe piețele secundare în condiții care, în practică, ar avea un efect echivalent celui al achiziției directe de obligațiuni de la autoritățile și de la oficiile sau de la agențiile publice ale statelor membre (a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 iunie 2015, Gauweiler și alții, C-62/14, EU:C:2015:400, punctul 97). Pe de altă parte, SEBC trebuie să își acompanieze intervenția de garanții suficiente pentru a o concilia cu interdicția privind finanțarea monetară care rezultă din articolul 123 TFUE, asigurându-se că acest program nu este de natură să sustragă statele membre vizate de la stimularea de a desfășura o politică bugetară sănătoasă, pe care această dispoziție urmărește să o instaureze (a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 iunie 2015, Gauweiler și alții, C-62/14, EU:C:2015:400, punctele 100-102 și 109). Garanțiile pe care SEBC trebuie să le prevadă pentru a fi respectate cele două limite depind atât de caracteristicile proprii programului în cauză, cât și de contextul economic în care se înscrie adoptarea și punerea în aplicare a acestui program. Caracterul suficient al acestor garanții trebuie să fie, după caz, verificat de Curte atunci când acesta este contestat.

(a se vedea punctele 104-108)

8. A se vedea textul deciziei.

(a se vedea punctele 110, 111, 113, 117 și 127)

9. Trebuie amintit că împrejurarea că punerea în aplicare a unui program de operațiuni de piață monetară facilitează, într-o anumită măsură, finanțarea statelor membre în cauză nu poate fi determinantă, din moment ce conducerea politicii monetare implică în permanență o acțiune asupra ratelor dobânzilor și a condițiilor de refinanțare a băncilor, ceea ce are în mod necesar consecințe asupra condițiilor de finanțare a deficitului public al statelor membre (a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 iunie 2015, Gauweiler și alții, C-62/14, EU:C:2015:400, punctele 108 și 110). Prin urmare, deși împrejurarea că un astfel de program poate să conducă la anticiparea faptului că, în următoarele luni, o parte semnificativă a obligațiilor emise de un stat membru va urma probabil să fie răscumpărată de SEBC este, desigur, susceptibilă să faciliteze finanțarea acestui stat membru, aceasta nu implică, în sine, incompatibilitatea acestui program cu articolul 123 alineatul (1) TFUE. În schimb, pentru a evita ca statele membre să fie sustrate de la stimularea de a desfășura o politică bugetară sănătoasă, adoptarea și punerea în aplicare a unui astfel de program nu pot în mod valabil să genereze certitudini cu privire la răscumpărarea viitoare a obligațiilor emise de statele membre, în considerarea căroră acestea din urmă ar putea să adopte o politică bugetară care nu ar ține seama de faptul că vor fi obligate, în caz de deficit, să caute finanțare pe piețe sau vor fi protejate împotriva consecințelor pe care le poate avea, în această privință, evoluția situației lor macroeconomice sau bugetare (a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 iunie 2015, Gauweiler și alții, C-62/14, EU:C:2015:400, punctele 113 și 114).

În acest context, este necesar să se constate, în primul rând, că rezultă din considerentul (7) al Deciziei 2015/774 că punerea în aplicare a PSPP este prevăzută numai până când Consiliul guvernatorilor constată o ajustare durabilă a traseului inflației, care corespunde obiectivului său de a obține, pe termen mediu, rate ale inflației mai mici, dar apropiate de 2%. Deși durata concretă de aplicare previzibilă a PSPP a fost însă prelungită de mai multe ori, această prelungire a fost întotdeauna stabilită fără a pune în discuție acest principiu, astfel cum confirmă considerentul (3) al Deciziei 2015/2464 și considerentul (5) al Deciziei 2017/100. Rezultă că SEBC nu a prevăzut, în deciziile sale succesive, achiziționarea de obligațiuni guvernamentale decât în măsura necesară menținerii stabilității prețurilor, că a revizuit periodic volumul PSPP și că a menținut în mod constant caracterul temporar al acestui program.

Prin urmare, Decizia 2015/774 nu este de natură să permită statelor membre să își stabilească politica bugetară fără să țină seama de faptul că, pe termen mediu, continuitatea punerii în aplicare a PSPP nu este nicidecum garantată și că, prin urmare, ele vor fi puse în situația, în caz de deficit, să caute finanțare pe piețe fără a putea beneficia de relaxarea condițiilor de finanțare pe care le poate implica punerea în aplicare a PSPP (a se vedea prin analogie Hotărârea din 16 iunie 2015, Gauweiler și alții, C-62/14, EU:C:2015:400, punctele 112 și 114). În al doilea rând, trebuie arătat că Decizia 2015/774 și liniile directoare includ o serie de garanții menite să limiteze efectele PSPP asupra stimulării de a desfășura o politică bugetară sănătoasă.

(a se vedea punctele 130-134, 136 și 137)

10. A se vedea textul deciziei.

(a se vedea punctele 146-149)

11. A se vedea textul deciziei.

(a se vedea punctele 153-157)