



## Rättsfallssamlingen

### Mål C-493/17 Mål som inletts av Heinrich Weiss m.fl.

(begäran om förhandsavgörande från Bundesverfassungsgericht)

”Begäran om förhandsavgörande – Ekonomisk och monetär politik – Europeiska centralbankens beslut (EU) 2015/774 – Giltighet – Program för köp av den offentliga sektorns tillgångar på andrahandsmarknaderna – Artiklarna 119 FEUF och 127 FEUF – ECB:s och Europeiska centralbankssystemets befogenheter – Upprätthållande av prisstabilitet – Proportionalitet – Artikel 123 FEUF – Förbud mot monetär finansiering av medlemsstaterna i euroområdet”

Sammanfattning – Domstolens dom (stora avdelningen) av den 11 december 2018

1. *Begäran om förhandsavgörande – Domstolens behörighet – Gränser – Hänskjutande av en nationell domstol som inte erkänner att EU-domstolens avgöranden har bindande verkan – Fråga om tolkning av unionsrätten eller om giltigheten av en unionsrättsakt – Upptagande till prövning*

(Artikel 267 FEUF)

2. *Begäran om förhandsavgörande – Bedömning av giltigheten – Fråga angående giltigheten av en allmängiltig unionsrättsakt som inte har varit föremål för tillämpningsbestämmelser i nationell rätt – Hänskjutande av den nationella domstolen i en verklig tvist där det uppkommit en prejudiciell fråga angående giltigheten – Upptagande till prövning*

(Artikel 267 FEUF)

3. *Begäran om förhandsavgörande – Bedömning av giltigheten – Fråga angående giltigheten av en rättsakt från Europeiska centralbankssystemet – Rättsakt som rör genomförandet av ett program för köp av tillgångar i den offentliga sektorn på andrahandsmarknaderna – Upptagande till prövning*

(Artikel 5.2 FEU; artikel 267 FEUF; Europeiska centralbankens beslut 2015/774)

4. *Ekonomisk och monetär politik – Monetär politik – Tillämpningsområde – Program för Europeiska centralbankssystemets (ECBS) köp av offentliga sektorns tillgångar på andrahandsmarknaderna – Omfattas*

(Artiklarna 127.1 FEUF och 282.2 FEUF; protokoll nr 4 som bilagts EU- och EUF-fördragen, artikel 18.1; Europeiska centralbankens beslut 2015/774, skäl 4)

5. *Ekonomisk och monetär politik – Monetär politik – Tillämpningsområde – Program för marknadsstransaktioner som genomförs av Europeiska centralbankssystemet – Omfattas – Åtgärd som har förutsebara verkningar som medvetet godtagits med avseende på den ekonomiska politiken – Saknar betydelse*

*(Artiklarna 119 FEUF, 127.1 FEUF, 130 FEUF och 282.3 FEUF)*

6. *Ekonomisk och monetär politik – Monetär politik – Genomförande – Program för Europeiska centralbankssystemets (ECBS) köp av offentliga sektorns tillgångar på andrahandsmarknaderna – Åsidosättande av proportionalitetsprincipen – Föreligger inte*

*(Artikel 5.4 FEU, artiklarna 119.2 FEUF och 127.1 FEUF; Europeiska centralbankens beslut 2015/774, skälen 4 och 7 samt artikel 5)*

7. *Ekonomisk och monetär politik – Monetär politik – Förbud mot monetär finansiering – Tillämpningsområde – Program för Europeiska centralbankssystemets (ECBS) köp av offentliga sektorns tillgångar på andrahandsmarknaderna – Omfattas inte – Villkor*

*(Artikel 123.1 FEUF; Europeiska centralbankens beslut 2015/774)*

8. *Ekonomisk och monetär politik – Monetär politik – Förbud mot monetär finansiering – Överträdelse – Villkor – Program för Europeiska centralbankssystemets (ECBS) köp av offentliga sektorns tillgångar på andrahandsmarknaderna – Förekomsten av garantier för att utesluta de privata operatörernas visshet angående ECBS framtida köp på andrahandsmarknaderna av statsobligationer som dessa aktörer eventuellt förvärvat från medlemsstaterna – Åsidosättande föreligger inte*

*(Artikel 123.1 FEUF; Europeiska centralbankens beslut 2015/774)*

9. *Ekonomisk och monetär politik – Monetär politik – Förbud mot monetär finansiering – Överträdelse – Villkor – Program för Europeiska centralbankssystemets (ECBS) köp av offentliga sektorns tillgångar på andrahandsmarknaderna – Avsaknad av incitament för medlemsstaterna att bedriva en sund finanspolitik får inte föreligga – Åsidosättande föreligger inte*

*(Artikel 123.1 FEUF; Europeiska centralbankens beslut 2015/774)*

10. *Ekonomisk och monetär politik – Monetär politik – Förbud mot monetär finansiering – Överträdelse – Villkor – Program för Europeiska centralbankssystemets (ECBS) köp av offentliga sektorns tillgångar på andrahandsmarknaderna – ECBS behåller de förvärvade statsobligationerna till och med förfallodagen – Åsidosättande föreligger inte*

*(Artikel 123.1 FEUF; Europeiska centralbankens beslut 2015/774)*

11. *Ekonomisk och monetär politik – Monetär politik – Förbud mot monetär finansiering – Överträdelse – Villkor – Program för Europeiska centralbankssystemets (ECBS) köp av offentliga sektorns tillgångar på andrahandsmarknaderna – Förvärv av statsobligationer med negativ avkastning fram till förfallodagen – Åsidosättande föreligger inte*

*(Artikel 123.1 FEUF; protokoll nr 4 som bilagts EU- och EUF-fördragen, artikel 18.1; Europeiska centralbankens beslut 2015/774)*

1. Se domen.

(se punkterna 18 och 19)

2. Se domen.

(se punkterna 20 och 21)

3. Se domen.

(se punkterna 23–25)

4. Det följer av domstolens praxis att det, vid bedömningen av huruvida en åtgärd omfattas av den monetära politiken, främst ska fästas vikt vid målen med åtgärden. De medel som används inom ramen för denna åtgärd i syfte att uppnå dessa mål är också av betydelse (dom av den 27 november 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punkterna 53 och 55, och dom av den 16 juni 2015, Gauweiler m.fl., C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 46).

Vad för det första gäller målen med beslut 2015/774, framgår det av skäl 4 i detta beslut att det ska bidra till att inflationstakten på medellång sikt återgår till en nivå som ligger strax under 2 procent. I detta avseende bör det noteras att fördragets upphovsmän har valt att definiera det främsta målet med unionens monetära politik, nämligen att upprätthålla prisstabilitet, i allmänna och abstrakta ordalag, utan att precisera på vilket sätt genomförandet av detta mål ska förverkligas i kvantitativt hänseende. Det framgår emellertid inte att genomförandet av målet att upprätthålla prisstabilitet genom att på medellång sikt hålla inflationstakten strax under 2 procent, vilket fastställts av ECBS sedan år 2003, är behäftat med en uppenbart oriktig bedömning och därmed går utöver den ram som fastställs i EUF-fördraget. Ett sådant val kan, såsom ECB har anfört, med giltig verkan bland annat grundas på de oprecisa instrumenten för att mäta inflationen, på de väsentliga inflationsskillnaderna inom euroområdet och behovet av att behålla en tillräcklig säkerhetsmarginal för att motverka en eventuell deflationsrisk. I likhet med vad ECB har hävdat, och såsom den hänskjutande domstolen för övrigt har framhållit, kan det särskilda syftet som anges i skäl 4 i beslut 2015/774 hänföras till huvudmålet för unionens monetära politik, såsom det följer av artiklarna 127.1 FEUF och 282.2 FEUF. Denna slutsats påverkas inte av den omständigheten, som betonats av den hänskjutande domstolen, att PSPP har stora återverkningar på affärsbankernas balansräkningar och finansieringsvillkoren för medlemsstaterna i euroområdet.

När det gäller de medel som utnyttjas enligt beslut 2015/774 för att uppnå målet att upprätthålla prisstabiliteten, är det utrett att PSPP baseras på köp av statsobligationer på andrahandsmarknaderna. Det framgår emellertid tydligt av artikel 18.1 i protokollet om ECBS och ECB, vilken återfinns i kapitel IV i protokollet, att för att förverkliga målen för ECBS och utföra dess uppgifter enligt primärrätten får ECB och centralbankerna i medlemsstaterna i princip verka på de finansiella marknaderna genom att slutgiltigt köpa och sälja omsättningsbara värdepapper denominerade i euro. Av detta följer att de transaktioner som avses i beslut 2015/774 genomförs med användning av ett av de instrument för den monetära politiken som föreskrivs i primärrätten (se, analogt, dom av den 16 juni 2015, Gauweiler m.fl., C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 54). Mot bakgrund av vad som anförts ovan framgår det med hänsyn till målet med beslut 2015/774 och de medel som föreskrivs för att uppnå dem att ett sådant beslut omfattas av den monetära politiken.

(se punkterna 53–58 och 68–70)

5. Det ska framhållas att det i artikel 127.1 FEUF bland annat föreskrivs att ECBS, utan att åsidosätta huvudmålet att upprätthålla prisstabilitet, ska stödja den allmänna ekonomiska politiken inom unionen, och att ECBS ska handla i enlighet med de principer som anges i artikel 119 FEUF. Härav följer att inom ramen för den institutionella jämvikt som fastställs i bestämmelserna i avdelning VIII i EUF-fördraget, i vilken ECBS oberoende ställning enligt artikel 130 FEUF och artikel 282.3 FEUF ingår, har fördragets upphovsmän inte avsett att genomföra en fullständig separation mellan ekonomisk och monetär politik. En monetär-politisk åtgärd kan i detta hänseende inte jämföras med en ekonomisk-politisk åtgärd enbart av den anledningen att den kan ha indirekta verkningar som också

eftersträvas inom den ekonomiska politiken (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 november 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punkt 56, och dom av den 16 juni 2015, Gauweiler m.fl., C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 52). EU-domstolen godtar inte den hänskjutande domstolens uppfattning, enligt vilken alla verkningar av ett program för marknadstransaktioner som medvetet godtagits och som med säkerhet var förutsebara av ECBS vid antagandet av programmet inte bör betraktas som "indirekta verkningar" av programmet.

Närmare bestämt påverkar ECBS penningpolitiska åtgärder, såsom ECB har anfört vid domstolen, prisutvecklingen bland annat genom att underlätta kreditgivningen i ekonomin och genom att ändra de ekonomiska aktörernas och enskildas agerande när det gäller investeringar, konsumtion och sparande. För att utöva inflytande på inflationstakten är det nödvändigt att ECBS antar åtgärder som har vissa effekter på den reala ekonomin, vilka också kan eftersträvas för andra ändamål inom ramen för den ekonomiska politiken. När upprätthållande av prisstabilitet kräver att ECBS försöker öka inflationen, kan de åtgärder som ECBS måste vidta för att i detta syfte lätta på de monetära och finansiella villkoren inom euroområdet innebära en påverkan på räntenivåerna för statsobligationer, särskilt med tanke på den avgörande roll som dessa räntor har för fastställandet av de räntesatser som gäller för olika ekonomiska aktörer (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juni 2015, Gauweiler m.fl., C-62/14, EU:C:2015:400, punkterna 78 och 108). För det fall ECBS således skulle förhindras att vidta några sådana åtgärder när deras verkningar är förutsebara och medvetet beaktas, skulle det i praktiken innebära att ECBS förbjöds att använda de medel som står till dess förfogande enligt fördragen för att förverkliga de penningpolitiska målen och skulle, särskilt i samband med en ekonomisk kris som medför en risk för deflation, kunna utgöra ett oöverstigligt hinder för att genomföra den uppgift som åligger ECBS enligt primärrätten.

(se punkterna 60–62 och 65–67)

6. Se domen.

(se punkterna 72–76, 78, 80, 85–92, 98 och 100)

7. När det gäller beslut 2015/774 framhåller domstolen att ECBS inom ramen för PSPP inte får köpa obligationer direkt från myndigheter och offentligrättsliga organ i medlemsstaterna, utan endast indirekt på andrahandsmarknaderna. ECBS intervention enligt detta program kan således inte jämföras med en åtgärd som innebär finansiellt stöd till en medlemsstat. Såsom framgår av domstolens praxis uppställer artikel 123.1 FEUF ytterligare två begränsningar för ECBS när den antar ett program för köp av obligationer som utfärdats av myndigheter och offentligrättsliga organ i unionen och medlemsstaterna.

ECBS får för det första inte förvärva statsobligationer på andrahandsmarknaderna på ett sådant sätt att dess agerande i praktiken skulle få en verkan som motsvarar den av ett förvärv av statsobligationer direkt från medlemsstaternas myndigheter eller andra offentligrättsliga organ (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juni 2015, Gauweiler m.fl., C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 97). För det andra måste ECBS kringgärda sin intervention med garantier som är tillräckliga för att interventionen ska vara förenlig med det förbud mot monetär finansiering som följer av artikel 123 FEUF genom att säkerställa att programmet inte frångår de berörda medlemsstaterna incitament att bedriva en sådan sund finanspolitik som denna bestämmelse syftar till att främja (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juni 2015, Gauweiler m.fl., C-62/14, EU:C:2015:400, punkterna 100–102 och 109). De garantier som ECBS måste uppställa för att dessa båda begränsningar ska iaktas beror såväl på det berörda programmets särskilda egenskaper som på det ekonomiska sammanhang i vilket programmet antas och genomförs. Huruvida dessa garantier är tillräckliga ska därefter, i förekommande fall, fastställas av domstolen om detta ifrågasätts.

(se punkterna 104–108)

8. Se domen.

(se punkterna 110, 111, 113, 117 och 127)

9. Det bör erinras om att det förhållandet att genomförandet av ett program för marknadsstransaktioner i viss mån underlättar de berörda medlemsstaternas finansiering inte kan anses vara avgörande, eftersom genomförandet av den monetära politiken alltid innebär att åtgärder vidtas avseende räntorna och villkoren för återfinansiering för bankerna, vilket nödvändigtvis påverkar villkoren för finansiering av medlemsstaternas statskulder (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juni 2015, Gauweiler m.fl., C-62/14, EU:C:2015:400, punkterna 108 och 110). Den omständigheten att ett sådant program kan leda till att det går att förutse att en betydande andel av obligationer som emitterats av en medlemsstat under de kommande månaderna troligen kommer att förvärfvas av ECBS kan visserligen underlätta medlemsstatens finansiering, men den innebär inte i sig att programmet strider mot artikel 123.1 FEUF. I syfte att förhindra att medlemsstaterna fräntas incitament att föra en sund finanspolitik får antagandet och genomförandet av ett sådant program däremot inte leda till visshet om kommande förvärv av obligationer utfärdade av medlemsstaterna, med stöd av vilken de kan anta en finanspolitik som inte beaktar att de vid underskott behöver söka finansiering på marknaderna eller skyddar dem mot de konsekvenser som utvecklingen av deras makroekonomiska eller finanspolitiska situation i detta avseende kan få (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juni 2015, Gauweiler m.fl., C-62/14, EU:C:2015:400, punkterna 113 och 114).

Domstolen konstaterar i detta sammanhang för det första att det framgår av skäl 7 i beslut 2015/774 att genomförandet av PSPP endast ska ske fram till dess att ECB-rådet ser en varaktig justering av inflationsutvecklingen som är i linje med syftet att uppnå en inflationstakt som ligger strax under 2 procent på medellång sikt. Den förutsebara faktiska tillämpningsperioden för PSPP har visserligen förlängts vid flera tillfällen, men förlängningen har i samtliga fall beslutats utan att denna princip ifrågasatts, vilket bekräftas av skäl 3 i beslut 2015/2464 och skäl 5 i beslut 2017/100. Härav följer att ECBS i de på varandra följande besluten har avsett att förvärva statsobligationer endast i den mån det är nödvändigt för att upprätthålla prisstabiliteten, regelbundet reviderat volymen i PSPP och utan avbrott har behållit programmets tillfälliga karaktär.

Beslut 2015/774 ger således inte medlemsstaterna möjlighet att bestämma sin finanspolitik utan att ta hänsyn till att det fortsatta genomförandet av PSPP på medellång sikt inte alls är garanterat och till att de i händelse av ett underskott följaktligen behöver söka finansiering på marknaderna utan att kunna dra nytta av de förbättrade finansieringsvillkor som genomförandet av PSPP kan innebära (se, analogt, dom av den 16 juni 2015, Gauweiler m.fl., C-62/14, EU:C:2015:400, punkterna 112 och 114). För det andra bör det påpekas att beslut nr 2015/774 och riktlinjerna innehåller en rad garantier som är avsedda att begränsa effekterna av PSPP på incitamenten att föra en sund finanspolitik.

(se punkterna 130–134, 136 och 137)

10. Se domen.

(se punkterna 146–149)

11. Se domen.

(se punkterna 153–157)