



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

16 juni 2015*

”Begäran om förhandsavgörande — Ekonomisk och monetär politik — Europeiska centralbankens (ECB) råds beslut om en rad tekniska detaljer avseende Eurosystemets direkta monetära transaktioner på andrahandsmarknaderna för statsobligationer — Artiklarna 119 FEUF och 127 FEUF — ECB:s och Europeiska centralbankssystemets befogenheter — Den monetära politikens transmissionsmekanism — Upprätthållande av prisstabiliteten — Proportionalitet — Artikel 123 TFUE — Förbud mot monetär finansiering av medlemsstater i euroområdet”

I mål C-62/14,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Bundesverfassungsgericht (Tyskland), genom beslut av den 14 januari 2014, som inkom till domstolen den 10 februari 2014, i målen

Peter Gauweiler,

Bruno Bandulet m.fl.,

Roman Huber m.fl.,

Johann Heinrich von Stein m.fl.,

Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag

mot

Deutscher Bundestag,

ytterligare deltagare i rättegången:

Bundesregierung,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, vice-ordföranden K. Lenaerts, avdelningsordförandena A. Tizzano, L. Bay Larsen (referent), T. von Danwitz, A. Ó Caoimh och J.-C. Bonichot samt domarna J. Malenovský, E. Levits, A. Arabadjiev, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas, C.G. Fernlund och J. L. da Cruz Vilaça,

generaladvokat: P. Cruz Villalón,

* Rättegångsspråk: tyska.

justitiesekreterare: handläggaren K. Malacek,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 14 oktober 2014,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Peter Gauweiler, genom W.-R. Bub, Rechtsanwalt, och D. Murswiek,
- Bruno Bandulet m.fl., genom K. A. Schachtschneider,
- Roman Huber m.fl., genom H. Däubler-Gmelin, Rechtsanwältin, samt C. Degenhart och B. Kempen,
- Johann Heinrich von Stein m.fl., genom M. C. Kerber, Rechtsanwalt,
- Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag, genom H.-P. Schneider och A. Fisahn samt G. Gysi, Rechtsanwalt,
- Deutscher Bundestag, genom C. Calliess,
- Tysklands regering, genom T. Henze och J. Möller, båda i egenskap av ombud, samt U. Häde,
- Irlands regering, genom E. Creedon, G. Hodge och T. Joyce, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av M. Cush, SC, N. J. Travers, SC, J. Dunne, BL, och D. Moloney, BL,
- Greklands regering, genom S. Charitaki, S. Lekkou och M. Skorila, samtliga i egenskap av ombud,
- Spaniens regering, genom A. Rubio González, A. Sampol Pucurull och E. Chamizo Llatas, samtliga i egenskap av ombud,
- Frankrikes regering, genom F. Alabrune, G. de Bergues, D. Colas och F. Fize, samtliga i egenskap av ombud,
- Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av P. Gentili, avvocato dello Stato,
- Cyperns regering, genom K. K. Kleanthous och N. Ioannou, båda i egenskap av ombud,
- Nederländernas regering, genom M. Bulterman och J. Langer, båda i egenskap av ombud,
- Polens regering, genom B. Majczyna, C. Herma och K. Maćkowska, samtliga i egenskap av ombud,
- Portugals regering, genom L. Inez Fernandes, P. Machado och L. Duarte, samtliga i egenskap av ombud,
- Finlands regering, genom J. Heliskoski och H. Leppo, båda i egenskap av ombud,
- Europaparlamentet, genom A. Neergaard, U. Rösslein och E. Waldherr, samtliga i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom B. Martenczuk, C. Ladenburger, B. Smulders och J.-P. Keppenne, samtliga i egenskap av ombud,

— Europeiska centralbanken (ECB), genom C. Zilioli, U. Bindseil och C. Kroppenstedt, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av H.-G. Kamann, Rechtsanwalt,

och efter att den 14 januari 2015 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser giltigheten av Europeiska centralbankens (ECB) råds beslut av den 6 september 2012 om en rad tekniska detaljer avseende Eurosystemets direkta monetära transaktioner (Outright Monetary Transactions) på andrahandsmarknaderna för statsobligationer (nedan kallade OMT-besluten) samt tolkningen av artiklarna 119 FEUF, 123 FEUF och 127 FEUF, och av artiklarna 17–24 i protokoll (nr 4) om stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken (EUT C 326, 2012, s. 230) (nedan kallat protokollet om ECBS och ECB).
- 2 Begäran har framställts i ett flertal mål rörande grundlagsenlighet och i ett mål rörande en tvist mellan konstitutionella organ. Målen rör Deutsche Bundesbanks (Tysklands centralbank) medverkan vid genomförandet av dessa beslut samt Bundesregierungs (förbundsregeringen) och Deutscher Bundestags (tyska förbundsdagen) påstådda passivitet i förhållande till dessa beslut.

De nationella målen samt tolknings- och giltighetsfrågorna

OMT-besluten

- 3 Enligt protokollet från ECB:s råds (nedan kallat ECB-rådet) möte nr 340 den 5 och 6 september 2012 godkände ECB-rådet ”de viktigaste parametrarna för direkta monetära transaktioner (OMT), vilka kommer att tillkännages i ett pressmeddelande [nedan kallat pressmeddelandet] som offentliggörs efter mötet”.
- 4 Det pressmeddelande som nämndes i protokollet har följande lydelse:

”Såsom meddelades den 2 augusti 2012, har ECB-rådet i dag fattat beslut om vissa tekniska förutsättningar för Eurosystemets [OMT] på andrahandsmarknaderna för statsobligationer, vilka syftar till att säkerställa en lämplig transmission av den monetära politiken och dess enhetlighet. Dessa transaktioner, benämnda [OMT], ska genomföras inom följande ram:

Villkor En nödvändig förutsättning för [OMT] är att det finns stränga och effektiva villkor knutna till ett lämpligt program inom Europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten/Europeiska stabilitetsmekanismen [nedan kallade EFSF respektive ESM]. Detta kan ha formen av ett fullskaligt makroekonomiskt anpassningsprogram eller ett förebyggande program (kreditlina med utvidgade villkor – ’Enhanced Conditions Credit Line’) inom EFSF/ESM, förutsatt att det innefattar en möjlighet för EFSF/ESM att göra köp på förstahandsmarknaden. Det bör också eftersträvas att IMF medverkar i utformningen av de landspecifika villkoren och i uppföljningen av programmet. ECB-rådet ska överväga att genomföra [OMT] i den mån de är motiverade ur ett monetär-politiskt perspektiv och förutsatt att programmets villkor iakttas fullt ut. De ska avslutas så snart målet för dem har uppnåtts

eller om det makroekonomiska anpassningsprogrammet eller det förebyggande programmet inte efterlevs. Efter en noggrann bedömning ska ECB-rådet fatta beslut om att påbörja, fortsätta med eller avbryta [OMT], efter eget gottfinnande och i enlighet med dess mandat avseende monetär politik.

Täckning [OMT] ska övervägas vid framtida makroekonomiska anpassningsprogram eller förebyggande program inom EFSF/ESM enligt ovan. De får även övervägas avseende medlemsstater som i nuläget tillämpar ett makroekonomiskt anpassningsprogram, när dessa åter får tillträde till obligationsmarknaden. Transaktionerna ska koncentreras till den kortare delen av avkastningskurvan och i synnerhet till statsobligationer med en löptid på mellan ett och tre år. Inga kvantitativa begränsningar fastställs i förväg vad beträffar omfattningen av [OMT].

Behandling av borgenärer Eurosystemet har för avsikt att i rättsakten rörande [OMT] klargöra att det går med på att bli behandlat på samma sätt (*pari passu*) som privata och andra borgenärer, vad beträffar obligationer som emitterats av länder i euroområdet och som eurosystemet har köpt genom [OMT], i enlighet med villkoren för dessa obligationer.

Sterilisering Den likviditet som skapas genom [OMT] kommer att vara helt steril.

Öppenhet Det sammanlagda innehavet till följd av [OMT] och dess marknadsvärde ska offentliggöras varje vecka. Den genomsnittliga löptiden och fördelningen mellan olika länder ska offentliggöras varje månad.

Programmet för värdepappersmarknaderna Efter dagens beslut om [OMT] avslutas programmet för värdepappersmarknaderna ('Securities Markets Programme' – SMP). Den likviditet som tillförts genom SMP kommer att fortsätta att absorberas om tidigare, och de värdepapper som nu finns i SMP:s portfölj kommer att innehas till förfallodagen."

Förfarandena vid den nationella domstolen och beslutet om hänskjutande

- 5 Flera grupper av enskilda, varav en stöds av över 11 000 undertecknare, har vid den hänskjutande domstolen inlett olika mål om oförenlighet med grundlagen, vilka rör OMT-besluten och Bundesregierungs och Deutscher Bundestags påstådda passivitet i förhållande till dessa beslut. Dessutom har Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag i ett förfarande rörande en tvist mellan konstitutionella organ begärt att det ska fastställas att Deutscher Bundestag har vissa skyldigheter när det gäller nämnda beslut.
- 6 Till stöd för sina yrkanden har sökandena i de nationella målen gjort gällande dels att OMT-besluten tillsammans utgör ett behörighetsöverskridande, eftersom de inte omfattas av ECB:s mandat och strider mot artikel 123 FEUF, dels att dessa beslut åsidosätter den demokratiska princip som stadgas i den tyska grundlagen (Grundgesetz) och därför undergräver Tysklands konstitutionella identitet.
- 7 Bundesverfassungsgericht (den tyska författningsdomstolen) har påpekat att den måste bifalla yrkandena för det fall OMT-besluten inte omfattas av ECB:s mandat eller strider mot artikel 123 FEUF.
- 8 I detta hänseende har Bundesverfassungsgericht bland annat påpekat att ECBS mandat måste vara strängt avgränsat för att uppfylla demokratiska krav och att iakttagandet av dessa avgränsningar måste vara föremål för en obegränsad domstolskontroll. Bundesverfassungsgericht har härvid hänvisat till principen om tilldelade befogenheter i artikel 5.1 och 5.2 FEU. Enligt Bundesverfassungsgericht

framgår det av EU-domstolens rättspraxis att ECB:s oavhängighet inte utgör hinder mot en sådan kontroll, eftersom denna oavhängighet enbart hänför sig till de befogenheter som ECB tilldelats i fördragen och inte till fastställandet av omfattningen och räckvidden av dess mandat.

- 9 Den hänskjutande domstolen har dessutom påpekat att den omständigheten att dessa beslut endast utgör ett tillkännagivande av att rättsakter senare ska antas – om det antas att denna omständighet är styrkt – inte innebär att sökandenas yrkanden i de nationella målen inte kan tas upp till sakprövning, eftersom ett förebyggande domstolsskydd kan krävas enligt den nationella processrätten för att undvika följder som inte går att åtgärda.
- 10 Mot denna bakgrund beslutade Bundesverfassungsgericht att vilandeförklara målen och ställa följande frågor till domstolen:

”1) a) Är ECB:s råds beslut av den 6 september 2012 om de tekniska egenskaperna hos direkta monetära transaktioner oförenligt med artiklarna 119 FEUF, 127.1 och 127.2 FEUF samt artiklarna 17–24 i protokollet om ECBS och ECB, på så sätt att det går utöver ECB:s mandat avseende den monetära politiken, såsom den regleras i nämnda bestämmelser, och inkräktar på medlemsstaternas befogenheter?

Har ECB:s mandat överskridits framför allt genom att Europeiska centralbankens råds beslut av den 6 september 2012

- i) anknyter till ekonomisk-politiska stödprogram inom EFSF eller ESM (villkorlighet)?
- ii) enbart föreskriver köp av statsobligationer från vissa medlemsstater (selektivitet)?
- iii) utöver stödprogrammen inom EFSF eller ESM föreskriver köp av statsobligationer från medlemsstater som omfattas av programmet (parallellism)?
- iv) kan innebära att de begränsningar och villkor som anges i stödprogrammen inom EFSF eller ESM kringgås (kringgående)?

b) Är ECB:s råds beslut av den 6 september 2012 om de tekniska egenskaperna hos direkta monetära transaktioner oförenligt med förbudet mot monetär budgetfinansiering i artikel 123 FEUF?

Är ECB:s råds beslut av den 6 september 2012 oförenligt med artikel 123 FEUF särskilt genom att

- i) det inte föreskrivs någon kvantitativ begränsning för köp av statsobligationer (volym)?
- ii) det inte föreskrivs att en viss tidsperiod ska förflyta mellan emissioner av statsobligationer på förstahandsmarknaden och inköpet av dessa av Europeiska centralbankssystemet (ECBS) på andrahandsmarknaden (prissättning på marknaden)?
- iii) det är tillåtet att hålla samtliga förvärvade statsobligationer fram till förfallodagen (ingrepp i marknadslogiken)?
- iv) det inte innehåller några specifika krav på kreditvärdigheten avseende de statsobligationer som ska förvärfas (förlustrisk)?
- v) det föreskrivs en likabehandling av ECBS och enskilda och andra innehavare av statsobligationer (skuldnedskrivning)?

- 2) I andra hand, för det fall att domstolen skulle anse att ECB:s råds beslut av den 6 september 2012 om de tekniska egenskaperna hos direkta monetära transaktioner i egenskap av rättsakt som beslutas av en av Europeiska unionens institutioner inte kan vara föremål för en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 första stycket punkt b FEUF, ställs följande frågor:
- a) Ska artiklarna 119 och 127 FEUF samt artiklarna 17–24 i protokollet om ECBS och ECB tolkas på så sätt att Eurosystemet har rätt att alternativt eller kumulativt
 - i) villkora köpet av statsobligationer med förekomsten och efterlevnaden av ekonomisk–politiska stödprogram inom EFSF eller ESM (villkorlighet)?
 - ii) enbart köpa statsobligationer från vissa medlemsstater (selektivitet)?
 - iii) utöver stödprogrammen inom EFSF eller ESM köpa statsobligationer från medlemsstater som omfattas av programmet (parallellism)?
 - iv) kringgå de begränsningar och villkor som anges i stödprogrammen inom EFSF eller ESM (kringgående)?
 - b) Ska artikel 123 FEUF med avseende på förbudet mot monetär budgetfinansiering tolkas så, att Eurosystemet har rätt att alternativt eller kumulativt
 - i) köpa statsobligationer utan kvantitativ begränsning (volym)?
 - ii) köpa statsobligationer utan att en viss minsta tidsperiod förflutit från att de emitterats på förstahandsmarknaden (prissättning på marknaden)?
 - iii) hålla samtliga statsobligationer som förvärvats fram till förfallodagen (ingrepp i marknadslogiken)?
 - iv) förvärva statsobligationer utan några minimikrav på kreditvärdigheten (förlustrisk)?
 - v) godta en likabehandling av ECBS och enskilda och andra innehavare av statsobligationer (skuldnedskrivning)?
 - vi) påverka prissättningen genom att tillkännage sin avsikt att köpa statsobligationer, eller på annat sätt, i samband med att statsobligationer emitteras av medlemsstaterna i euroområdet (uppmuntran till att köpa nyemitterade statsobligationer)?”

Prövning av frågorna

Inledande synpunkter

- 11 Den italienska regeringen har gjort gällande att förevarande begäran om förhandsavgörande inte kan prövas av EU-domstolen, eftersom den hänskjutande domstolen inte anser att EU-domstolens svar på begäran utgör en slutlig och bindande tolkning. Den italienska regeringen hävdar nämligen att den hänskjutande domstolen anser sig ha det yttersta ansvaret att uttala sig om de omtvistade beslutens giltighet mot bakgrund av de villkor och gränser som anges i den tyska grundlagen.

- 12 I detta hänseende bör det förvisso påpekas att EU-domstolen, i domen Kleinwort Benson (C-346/93, EU:C:1995:85), förklarat sig sakna behörighet när den hänskjutande domstolen inte är bunden av EU-domstolens tolkning. Domstolen är nämligen inte behörig att i mål om förhandavgörande lämna svar som endast har en rådgivande verkan (se, för ett liknande resonemang, dom Kleinwort Benson, C-346/93, EU:C:1995:85, punkterna 23 och 24).
- 13 I ovannämnda mål krävdes det emellertid inte någon tolkning av unionsrätten. Begäran om förhandsavgörande i det målet hade nämligen framställts i syfte att domstolen skulle tolka en rättsakt som omfattades av unionsrätten, för att göra det möjligt för den hänskjutande domstolen att avgöra en fråga om tillämpning av nationell rätt i en situation där det i nationell rätt inte gjordes en direkt och ovillkorlig hänvisning till unionsrätten, utan där unionsrättsakten endast användes som förlaga och lydelsen i unionsrättsakten endast delvis återgavs (se, för ett liknande resonemang, dom Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio, C-217/05, EU:C:2006:784, punkt 21, och dom Les Vergers du Vieux Tauves, C-48/07, EU:C:2008:758, punkt 24).
- 14 Domstolen konstaterar att omständigheterna i förevarande mål tydligt skiljer sig från omständigheterna i det mål som gav upphov till domen Kleinwort Benson (C-346/93, EU:C:1995:85). Förevarande begäran om förhandsavgörande rör nämligen direkt tolkning och tillämpning av unionsrätt, vilket innebär att förevarande dom får konkreta följder för avgörandet i det nationella målet.
- 15 Det framgår av fast rättspraxis från domstolen att det genom artikel 267 FEUF införts ett förfarande för direkt samarbete mellan EU-domstolen och domstolarna i medlemsstaterna (se, bland annat, dom SAT Fluggesellschaft, C-364/92, EU:C:1994:7, punkt 9, och dom ATB m.fl., C-402/98, EU:C:2000:366, punkt 29). I detta förfarande, som grundar sig på en tydlig funktionsfördelning mellan de nationella domstolarna och domstolen, är det endast den nationella domstolen som är behörig att bedöma de faktiska omständigheterna i målet. Det ankommer också uteslutande på den nationella domstolen att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken, som relevansen av de frågor som ställts till domstolen (se, för ett liknande resonemang, dom WWF m.fl., C-435/97, EU:C:1999:418, punkt 31, och dom Lucchini, C-119/05, EU:C:2007:434, punkt 43). EU-domstolen är endast behörig att tolka eller pröva giltigheten av en unionsrättsakt på grundval av de uppgifter om de faktiska omständigheterna som har lämnats av den nationella domstolen (dom Eckelkamp m.fl., C-11/07, EU:C:2008:489, punkt 52).
- 16 Enligt fast rättspraxis är en dom som meddelats av EU-domstolen i ett mål om förhandsavgörande bindande för den nationella domstolen vid dess avgörande av tvisten, såvitt avser tolkningen eller giltigheten av de berörda unionsrättsakterna (se, bland annat, dom Fazenda Pública, C-446/98, EU:C:2000:691, punkt 49, och dom Elchinov, C-173/09, EU:C:2010:581, punkt 29).
- 17 Av detta följer att domstolen ska pröva den begäran om förhandavgörande som har framställts av den hänskjutande domstolen.

Upptagande till sakprövning

- 18 Irland, den grekiska, den spanska, den franska, den italienska, den nederländska, den portugisiska och den finländska regeringen samt Europaparlamentet, Europeiska kommissionen och ECB har med olika argument gjort gällande att begäran om förhandsavgörande eller vissa frågor i den inte kan tas upp till prövning.
- 19 Den italienska regeringen har anfört att den nationella tvisten är fiktiv och artificiell. Talan i de nationella målen saknar nämligen föremål, eftersom det inte visats att det föreligger något behov av förebyggande skydd eller någon skada för sökandena i de nationella målen, men också på grund av att Deutscher Bundestags påstådda passivitet inte, i sig, kan definieras på något sätt. Talan i de nationella

målen borde för övrigt ha avisats av den hänskjutande domstolen i den mån den rör icke-rättsliga akter från unionen. Inte heller rör de nationella målen i verkligheten någon fråga gällande uppenbart överskridande av befogenheter med avseende på Tysklands konstitutionella identitet.

- 20 Den italienska regeringen anser dessutom att frågorna är hypotetiska och abstrakta, eftersom de grundar sig på en rad hypoteser, bland annat vad gäller sambandet mellan köpen av statsobligationer och iakttagandet av de ekonomiska stödprogrammen, avsaknaden av kvantitativ gräns för omfattningen av dessa köp eller underlåtenheten att beakta risken att ECB gör förluster.
- 21 Den grekiska regeringen har även gjort gällande att de frågor som ställts är hypotetiska. Den har därvid hänvisat till den omständigheten att ECB inte har vidtagit någon som helst åtgärd som direkt påverkar sökandenas rättigheter enligt unionsrätten. Den finländska regeringen har anfört att den andra frågan ska avisas, eftersom den rör hypotetiska åtgärder som kan komma att vidtas av ECB och de nationella centralbankerna i euroområdet.
- 22 Den spanska regeringen har, utan att uttryckligen framställa ett yrkande om avvisning, gjort gällande att det nationella förfarande i vilket begäran om förhandsavgörande framställts, strider mot det system för giltighetskontroll av unionsrättsakter som införts genom artiklarna 263 FEUF och 267 FEUF, eftersom förfarandet inleder en direkt talan mot giltigheten av en unionsakt utan att iaktta de villkor för upptagande till prövning som fastställts i artikel 263 FEUF för en talan om ogiltigförklaring.
- 23 Slutligen har Irland, den grekiska, den spanska, den franska, den italienska, den nederländska och den portugisiska regeringen samt parlamentet, kommissionen och ECB gjort gällande att den första frågan ska avisas, eftersom en giltighetsfråga inte får avse en akt som är förberedande eller saknar rättsverkningar, såsom OMT-besluten.
- 24 Vad för det första gäller påståendena att den nationella tvisten är fiktiv och artificiell och att frågorna är hypotetiska, erinrar domstolen om att det, såsom framgår av punkt 15 i förevarande dom, ankommer uteslutande på den nationella domstolen, vid vilken målet anhängiggjorts och vilken har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken, som relevansen av de frågor som ställs till EU-domstolen. EU-domstolen är följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts av den nationella domstolen avser tolkningen eller giltigheten av unionsrätt (se, för ett liknande resonemang, dom Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, punkt 28 och där angiven rättspraxis).
- 25 Av detta följer att frågor som rör unionsrätt presumeras vara relevanta. En begäran från en nationell domstol kan bara avisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen eller giltighetsprövningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågorna är hypotetiska eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (se, för ett liknande resonemang, dom Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, punkt 29 och där angiven rättspraxis).
- 26 De argument som den italienska regeringen anfört till stöd för påståendena att den nationella tvisten är fiktiv och artificiell och att frågorna är hypotetiska grundar sig på uppfattningen att talan i de nationella målen inte kan tas upp till prövning och att den hänskjutande domstolen gjorde en felaktig bedömning av sakomständigheterna i syfte att tillämpa de kriterier som fastställts i nationell rätt. Det ankommer emellertid inte på EU-domstolen att vare sig ifrågasätta denna bedömning, vilket i detta förfarande omfattas av den nationella domstolens behörighet (se, för ett liknande resonemang, dom Lucchini, C-119/05, EU:C:2007:434, punkt 43), eller pröva huruvida beslutet om hänskjutande fattats i överensstämmelse med nationella regler om domstolarnas organisation och rättegången vid dessa (dom Schnorbus, C-79/99, EU:C:2000:676, punkt 22 och där angiven rättspraxis). Dessa argument räcker således inte för att motbevisa den presumtion om relevans som nämnts i föregående punkt.

- 27 Den grekiska och den finländska regeringen har anfört att det program för köp av statsobligationer som tillkännagavs i pressmeddelandet inte har genomförts och inte kan genomföras förrän nya rättsakter har antagits. Domstolen påpekar att detta, såsom den hänskjutande domstolen har angett, inte frångår talan i de nationella målen dess föremål, eftersom det enligt tysk rätt på vissa villkor kan beviljas förebyggande domstolsskydd i en sådan situation.
- 28 Det stämmer visserligen att talan i de nationella målen, som avser att förebygga en kränkning av hotade rättigheter, med nödvändighet måste grunda sig på förutsägelser som är osäkra. En sådan talan är dock, enligt den hänskjutande domstolen, tillåten i tysk rätt. I ett sådant förfarande som det som avses i artikel 267 FEUF ankommer det uteslutande på den hänskjutande domstolen att tolka nationell rätt (dom *Križan m.fl.*, C-416/10, EU:C:2013:8, punkt 58). Den omständigheten att OMT-besluten ännu inte har genomförts och inte kan genomföras förrän nya rättsakter har antagits, kan därför inte anses innebära att begäran om förhandsavgörande inte svarar mot ett objektiva behov för att de mål som har anhängiggjorts vid den hänskjutande domstolen ska kunna avgöras (se, analogt, dom *Bosman*, C-415/93, EU:C:1995:463, punkt 65).
- 29 Vad för det andra gäller påståendet att det nationella förfarandet är oförenligt med det system som införts genom artiklarna 263 FEUF och 267 FEUF, erinrar domstolen om att den vid flera tillfällen uttalat sig om huruvida en begäran om förhandsavgörande som rör giltigheten av sekundärrättsakter och som framställts inom ramen för en talan om legalitetskontroll ("judicial review") enligt nationell rätt i Förenade kungariket kan tas upp till sakprövning. Domstolen har därvid grundat sin bedömning på den omständigheten att de berörda enligt nationell rätt kan väcka en talan om legalitetskontroll av Förenade kungarikets regerings avsikt eller skyldighet att rätta sig efter en unionsrättsakt. Domstolen har därvid fastställt att möjligheten för enskilda att vid de nationella domstolarna göra gällande att en unionsrättsakt som är allmänt tillämplig är ogiltig inte förutsätter att det beträffande denna rättsakt har antagits tillämpningsbestämmelser enligt nationell rätt. Det räcker härvid att det är fråga om en verklig tvist vid den nationella domstolen i vilken det har uppkommit en prejudiciell fråga angående giltigheten av en sådan rättsakt (se, för ett liknande resonemang, dom *British American Tobacco (Investments)* och *Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, punkterna 36 och 40, och dom *Intertanko m.fl.*, C-308/06, EU:C:2008:312, punkterna 33 och 34). Det framgår av beslutet om hänskjutande att så är fallet i det nationella målet.
- 30 Vad för det tredje gäller de argument som det redogjorts för i punkt 23 i förevarande dom, vilka särskilt avser den första frågan, påpekar domstolen att den hänskjutande domstolen i förevarande mål har vänt sig till EU-domstolen för att få klarhet i huruvida artiklarna 119 FEUF, 123.1 FEUF, 127.1 och 127.2 FEUF samt artiklarna 17–24 i protokollet om ECBS och ECB ska tolkas på så sätt att ECBS får anta ett sådant program för köp av statsobligationer på andrahandsmarknaderna som det som tillkännagavs i pressmeddelandet.
- 31 Mot bakgrund av det ovan anförda ska begäran om förhandsavgörande upptas till sakprövning.

Prövning i sak

- 32 Den hänskjutande domstolen har ställt frågorna, som ska prövas gemensamt, för att få klarhet i huruvida artiklarna 119 FEUF, 123.1 FEUF, 127.1 och 127.2 FEUF samt artiklarna 17–24 i protokollet om ECBS och ECB ska tolkas på så sätt att ECBS får anta ett sådant program för köp av statsobligationer på andrahandsmarknaderna som det som tillkännagavs i pressmeddelandet.

Artiklarna 119 FEUF, 127.1 och 127.2 FEUF samt artiklarna 17–24 i protokollet om ECBS och ECB

- 33 Den hänskjutande domstolen önskar få klarhet i huruvida ett sådant program för köp av statsobligationer på andrahandsmarknaderna som det som tillkännagavs i pressmeddelandet, kan omfattas av ECBS befogenheter, såsom dessa anges i primärrätten.

– ECBS befogenheter

- 34 Domstolen erinrar inledningsvis om att enligt artikel 119.2 FEUF omfattar medlemsstaternas och unionens verksamhet en gemensam valuta, euron, och ska leda till att en gemensam penning- och valutapolitik fastställs och bedrivs (dom Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punkt 48).
- 35 Vad närmare bestämt gäller den monetära politiken framgår det av artikel 3.1 c FEUF att unionen har exklusiv befogenhet vad gäller den monetära politiken för de medlemsstater som har euron som valuta (se, för ett liknande resonemang, dom Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punkt 50).
- 36 Enligt artikel 282.1 FEUF ska ECB och centralbankerna i de medlemsstater som har euron som valuta, vilka utgör Eurosystemet, föra unionens monetära politik (dom Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punkt 49). Enligt artikel 282.4 FEUF ska ECB besluta om de åtgärder som krävs för att den ska kunna utföra sina uppgifter i enlighet med artiklarna 127 FEUF–133 FEUF och 138 FEUF och på de villkor som fastställs i stadgan för ECBS och ECB.
- 37 I detta sammanhang ankommer det på ECBS att med tillämpning av artikel 127.2 FEUF utforma och genomföra denna politik.
- 38 Närmare bestämt framgår det av artikel 129.1 FEUF, jämförd med artikel 12.1 i protokollet om ECBS och ECB, att ECB-rådet ska utforma unionens monetära politik och att ECB:s direktion ska genomföra denna politik enligt ECB-rådets riktlinjer och beslut.
- 39 Det följer dessutom av artikel 12.1 tredje stycket i detta protokoll att i den utsträckning som det anses möjligt och ändamålsenligt ska ECB anlita de nationella centralbankerna för att genomföra transaktioner som ingår i uppgifterna för ECBS. Dessa banker ska enligt artikel 14.3 i protokollet handla i överensstämmelse med ECB:s riktlinjer och instruktioner.
- 40 Vidare följer det av artikel 130 FEUF att ECBS ska utforma och genomföra unionens monetära politik självständigt. Det framgår av ordalydelsen i denna artikel att den syftar till att skydda ECBS och dess beslutande organ från sådan yttre påverkan som kan inverka på fullgörandet av de uppgifter som ECBS har tilldelats genom EUF-fördraget och protokollet om ECBS och ECB. Således syftar artikel 130 FEUF i huvudsak till att skydda ECBS mot alla former av politiska påtryckningar för att göra det möjligt för ECBS att effektivt arbeta för de fastställda målen för dess verksamhet, tack vare det oberoende utövandet av de särskilda befogenheter som ECBS har getts i det syftet genom primärrätten (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/ECB, C-11/00, EU:C:2003:395, punkt 134).
- 41 I enlighet med principen om tilldelade befogenheter, vilken anges i artikel 5.2 FEU, ska ECBS handla inom ramen för de befogenheter som det tilldelats genom primärrätten. ECBS kan följaktligen inte med giltighet anta och genomföra ett program som ligger utanför området för den monetära politiken enligt primärrätten. För att säkerställa att denna princip iakttas, omfattas, under vissa förutsättningar som fastställs i fördragen, de akter som ECBS antar av domstolens kontroll (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/ECB, C-11/00, EU:C:2003:395, punkt 135).
- 42 I detta hänseende påpekar domstolen att EUF-fördraget inte innehåller någon precis definition av den monetära politiken, men det definierar både den monetära politikens mål och de medel som ECBS har för att genomföra denna politik (se, för ett liknande resonemang, dom Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punkt 53).

- 43 Enligt artiklarna 127.1 FEUF och 282.2 FEUF är huvudmålet för unionens monetära politik att upprätthålla prisstabilitet. I dessa bestämmelser föreskrivs dessutom att ECBS, utan att åsidosätta detta mål, ska stödja den allmänna ekonomiska politiken inom unionen i syfte att bidra till att förverkliga unionens mål enligt artikel 3 FEU (se, för ett liknande resonemang, dom Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punkt 54).
- 44 Protokollet om ECBS och ECB kännetecknas således av ett klart mandat, som i huvudsak avser målet att upprätthålla prisstabilitet. Detta mandats särdrag förstärks ytterligare av förfarandet för ändring av vissa delar av stadgan för ECBS och ECB.
- 45 När det gäller de medel som tilldelats ECBS genom primärrätten i syfte att uppnå dessa mål, påpekar domstolen att det i kapitel IV i protokollet om ECBS och ECB, som närmare anger ECBS monetära uppgifter och transaktioner, görs en uppräknning av de instrument som ECBS kan använda sig av inom ramen för den monetära politiken.
- Avgränsningen av den monetära politiken
- 46 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 (se, för ett liknande resonemang, dom Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punkterna 53 och 55).
- 47 Vad för det första gäller målen med ett sådant program som det som är i fråga i det nationella målet, framgår det av pressmeddelandet att det syftar till att samtidigt säkerställa en lämplig transmission av den monetära politiken och denna politikens enhetlighet.
- 48 Målet att säkerställa den monetära politikens enhetlighet bidrar till att uppfylla målen med denna politik, eftersom denna, i enlighet med artikel 119.2 FEUF ska vara ”gemensam”.
- 49 Målet att säkerställa en lämplig transmission av den monetära politiken är både ägnat att säkerställa den ekonomiska politikens enhetlighet och att bidra till dess huvudmål att upprätthålla prisstabilitet.
- 50 ECBS förmåga att påverka prisutvecklingen genom sina beslut på den monetära politikens område beror till stor del på transmissionen av de impulser den sänder ut på penningmarknaden till de olika sektorerna i ekonomin. En försämrad funktion hos den monetära politikens transmissionsmekanism kan följaktligen göra ECBS beslut verkningslösa i en del av euroområdet och således äventyra den monetära politikens enhetlighet. Eftersom en försämrad funktion hos transmissionsmekanismen påverkar effektiviteten av de åtgärder som ECBS antar, påverkas dessutom med nödvändighet ECBS förmåga att upprätthålla prisstabilitet. Följaktligen kan de åtgärder som avser att säkerställa denna transmissionsmekanism hänföras till det huvudsakliga mål som fastställs i artikel 127.1 FEUF.
- 51 Den omständigheten att ett sådant program som det som tillkännagavs i pressmeddelandet eventuellt även kan bidra till stabilitet i euroområdet, vilket omfattas av den ekonomiska politiken (se, för ett liknande resonemang, dom Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punkt 56), påverkar inte denna bedömning.
- 52 En monetär-politisk åtgärd kan nämligen inte jämföras med en ekonomisk-politisk åtgärd enbart av den anledningen att den kan ha indirekta verkningar på euroområdets stabilitet (se, analogt, dom Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punkt 56).

- 53 Vad för det andra gäller de medel som avses användas för att uppnå de mål som eftersträvas med ett sådant program som det som tillkännagavs i pressmeddelandet, står det klart att genomförandet av ett sådant program innebär direkta monetära transaktioner på andrahandsmarknaderna för statsobligationer.
- 54 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 de nationella centralbankerna i princip verka på de finansiella marknaderna genom att köpa och sälja lätt omsättningsbara värdepapper med leverans i euro. Av detta följer att de transaktioner som ECB-rådet avsåg i pressmeddelandet använder ett av de instrument för den monetära politiken som föreskrivs i primärrätten.
- 55 När det gäller den selektiva karaktären av det program som tillkännagavs i pressmeddelandet, erinrar domstolen om att detta program har till syfte att åtgärda de störningar i den monetära politikens transmissionsmekanism som orsakats av den särskilda situationen för de statsobligationer som utfärdats av vissa medlemsstater. Under dessa förhållanden medför således inte endast den omständigheten att programmet specifikt begränsas till dessa statsobligationer, i sig, att de instrument som ECBS använder inte ska anses omfattas av den monetära politiken. Det finns inte heller någon bestämmelse i EUF-fördraget som ålägger ECBS att verka på de finansiella marknaderna genom allmänna åtgärder som nödvändigtvis ska tillämpas på samtliga stater i euroområdet.
- 56 Mot bakgrund av dessa omständigheter – och med hänsyn till målen med ett sådant program som det som tillkännagavs i pressmeddelandet och till de medel som föreskrivits för att uppnå dessa mål – omfattas ett sådant program av den monetära politiken.
- 57 Den omständigheten att genomförandet av ett sådant program måste ske med fullt iakttagande av EFSF:s och ESM:s makroekonomiska anpassningsprogram påverkar inte denna slutsats.
- 58 Det kan visserligen inte uteslutas att ett program för köp av statsobligationer av sådan karaktär, såsom en bieffekt, kan förstärka incitamentet att följa dessa anpassningsprogram och sålunda i viss utsträckning främja uppnåendet av de ekonomisk-politiska mål som anpassningsprogrammen eftersträvar.
- 59 Sådana indirekta verkningar kan emellertid inte innebära att ett sådant program ska jämföras med en ekonomisk-politisk åtgärd, eftersom det framgår av artiklarna 119.2 FEUF, 127.1 FEUF och 282.2 FEUF att ECBS, utan att åsidosätta målet rörande prisstabilitet, ska stödja den allmänna ekonomiska politiken inom unionen.
- 60 Domstolen påpekar vidare att genom att, med fullt oberoende, underkasta genomförandet av det program som tillkännagavs i pressmeddelandet ett krav på att EFSF:s och ESM:s makroekonomiska anpassningsprogram respekteras fullt ut, säkerställer ECBS att dess monetära politik inte erbjuder de medlemsstater vars statsobligationer det förvärvat, finansieringsmöjligheter som gör det möjligt för dem att avvika från de anpassningsprogram som de bundit sig vid. ECBS undviker sålunda att de monetär-politiska åtgärder som det vidtar motverkar effektiviteten hos den ekonomiska politik som förs av medlemsstaterna.
- 61 Dessutom är ECBS skyldigt, enligt artikel 127.1 FEUF jämförd med artikel 119.3 FEUF, att iaktta den vägledande principen om sunda offentliga finanser. Därför kan de villkor som införts i ett sådant program som det som tillkännagavs i pressmeddelandet, vilka gör det möjligt att undvika att programmet bidrar till att medlemsstaterna ges incitament att försämra sin budgetära situation, inte anses leda till att programmet faller utanför ramarna för det som enligt primärrätten utgör monetär politik.

- 62 Domstolen påpekar vidare att den omständigheten att den berörda medlemsstaten fullt ut måste iaktta de skyldigheter som följer av ett anpassningsprogram som den bundit sig till i vart fall inte är ett villkor som räcker för att utlösa en intervention från ECBS sida inom ramen för ett sådant program som det som tillkännagavs i pressmeddelandet, eftersom en sådan intervention förblir strikt underordnad förekomsten av störningar av den monetär-politiska transmissionsmekanismen eller den monetära politikens enhetlighet.
- 63 Under dessa förhållanden innebär inte den omständigheten att ett förvärv av statsobligationer på andrahandsmarknaden som villkoras av att det makroekonomiska anpassningsprogrammet efterlevs har kunnat anses omfattas av den ekonomiska politiken när det utförs av ESM (se, för ett liknande resonemang, dom Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punkt 60), att detsamma gäller när detta instrument används av ECBS inom ramen för ett sådant program som det som tillkännagavs i pressmeddelandet.
- 64 Skillnaden mellan de mål som eftersträvas av ESM respektive ECBS är nämligen avgörande i detta hänseende. Det framgår av punkterna 48–52 i förevarande dom att ett program såsom det som är i fråga i det nationella målet endast kan genomföras om det är nödvändigt för att upprätthålla pristabiliteten. En intervention från ESM sida avser dock att säkerställa stabiliteten i euroområdet, vilket är ett mål som inte omfattas av den monetära politiken (se, för ett liknande resonemang, dom Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punkt 56).
- 65 Denna analys leder även till slutsatsen att ett sådant program som det som tillkännagavs i pressmeddelandet inte kan innebära ett kringgående av de villkor som begränsar ESM:s agerande på andrahandsmarknaderna, eftersom ECBS:s intervention inte är avsedd att ersätta den som ESM genomför för att uppnå ESM:s mål, utan tvärtom måste genomföras självständigt med beaktande av de särskilda målen för den monetära politiken.
- Prövning av proportionaliteten
- 66 Det följer av artiklarna 119.2 FEUF och 127.1 FEUF, jämförda med artikel 5.4 FEU, att ett program för köp av obligationer som omfattas av den monetära politiken endast kan antas och genomföras med giltighet om de åtgärder som programmet innehåller står i proportion till målen med den monetära politiken.
- 67 Det framgår av fast rättspraxis att proportionalitetsprincipen innebär att rättsakterna från unionsdomstolarna ska vara ägnade att säkerställa att de legitima mål som eftersträvas i den berörda lagstiftningen uppnås och att de inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål (se, för ett liknande resonemang, dom Association Kokopelli, C-59/11, EU:C:2012:447, punkt 38 och där angiven rättspraxis).
- 68 Vad gäller domstolskontrollen av iakttagandet av dessa villkor ska ECBS på detta område tillerkännas ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, eftersom ECBS, när det utformar och genomför ett program för open market-transaktioner såsom det som tillkännagavs i pressmeddelandet, behöver göra tekniska val och avancerade prognoser och bedömningar (se, analogt, dom Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, punkt 28, och dom Billerud Karlsborg och Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, punkt 35).
- 69 Kontrollen av att vissa garantier avseende förfarandet efterlevs är emellertid av grundläggande betydelse när en unionsinstitution har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning. Bland dessa garantier återfinns skyldigheten för ECBS att omsorgsfullt och opartiskt pröva alla omständigheter som är relevanta i det aktuella fallet och att tillräckligt motivera sina beslut.

- 70 Enligt fast praxis från domstolen ska det av den motivering som krävs enligt artikel 296.2 FEUF förvisso klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att domstolen ges möjlighet att utföra sin prövning. Det krävs dock inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen. Bedömningen av om motiveringen är tillräcklig ska heller inte ske endast utifrån motiveringens lydelse, utan även utifrån det sammanhang i vilket den ingår och samtliga rättsregler på det aktuella området (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/rådet, C-63/12, EU:C:2013:752, punkterna 98 och 99, samt där angiven rättspraxis).
- 71 En prövning av huruvida motiveringsskyldigheten har iakttagits kan visserligen endast göras på grundval av ett beslut som formellt har antagits. I förevarande fall ska det dock påpekas att pressmeddelandet, liksom de utkast till rättsakter som diskuterades vid det möte i ECB-rådet vid vilket pressmeddelandet antogs, gör det möjligt att få kännedom om de väsentliga delarna av ett sådant program som det som tillkännagavs i pressmeddelandet och ger domstolen möjlighet att utföra sin prövning.
- 72 Vad för det första gäller frågan huruvida ett sådant program som det som tillkännagavs i pressmeddelandet är ägnat att säkerställa att de mål som eftersträvas av ECBS uppfylls, framgår det av pressmeddelandet och av de förklaringar som lämnats av ECB att programmet grundar sig på en analys av den ekonomiska situationen i euroområdet, enligt vilken räntorna för statsobligationer från olika stater i euroområdet, vid den tidpunkt då programmet tillkännagavs, hade varit föremål för kraftig volatilitet och extrema skillnader. Enligt ECB berodde inte dessa skillnader enbart på makroekonomiska skillnader mellan staterna, utan också delvis på krav på orimligt höga riskpremier för obligationer som utfärdats av vissa medlemsstater, vilka var avsedda att täcka en risk för att euroområdet skulle upplösas.
- 73 Enligt ECB hade denna särskilda situation kraftigt försvagat ECBS:s transmissionsmekanism för den monetära politiken genom att leda till en fragmentering av villkoren för återfinansiering för bankerna och kreditkostnader som kraftigt begränsade verkningarna av impulser från ECBS på ekonomin i en betydande del av euroområdet.
- 74 Av de uppgifter som lämnats till domstolen i förevarande mål framgår det inte att denna analys av den ekonomiska situationen i euroområdet vid den tidpunkt då programmet i fråga tillkännagavs innehåller en uppenbart felaktig bedömning.
- 75 I detta hänseende är den omständigheten, som nämnts av den hänskjutande domstolen, att denna motiverade analys är föremål för invändningar i sig inte tillräcklig för att påverka denna slutsats, eftersom det, med beaktande av den kontroversiella karaktär som monetär-politiska frågor vanligtvis har och av ECBS stora utrymme för skönmässig bedömning, inte kan krävas mer av ECBS än att det använder sin ekonomiska expertis och de erforderliga tekniska medel som den har tillgång till för att genomföra analysen med största noggrannhet och precision.
- 76 I den situation som beskrivits i punkterna 72 och 73 i förevarande dom är förvärv, på andrahandsmarknaderna, av statsobligationer från de medlemsstater som berörs av räntor som ECB anser vara extrema ägnade att bidra till en sänkning av dessa räntor genom att avlägsna omotiverad rädsla för att euroområdet ska upplösas, och således ägnade att bidra till att minska eller till och med avlägsna de orimligt höga riskpremierna.
- 77 Mot denna bakgrund hade ECBS rätt att fastställa att en sådan utveckling av räntorna var ägnad att förenkla transmissionen av ECBS:s monetära politik och att säkerställa den monetära politikens enhetlighet.

- 78 Räntorna på en stats statsobligationer spelar en betydande roll vid fastställandet av räntorna för olika ekonomiska aktörer i denna stat. De spelar också en betydande roll för värdet på värdepappersinnehavet hos de finansiella institutioner som innehar sådana obligationer och för dessa institutioners förmåga att erhålla likviditet. Att avlägsna eller minska orimligt höga riskpremier som krävs på en medlemsstats statsobligationer är följaktligen ägnat att undvika att deras volatilitet och nivå utgör hinder för transmissionen av effekterna av ECBS:s monetär-politiska beslut till ekonomin i denna stat och påverkar den denna politikens enhetlighet.
- 79 ECB:s påstående att själva tillkännagivandet av programmet i fråga räckte för att uppnå den önskade effekten, det vill säga att återupprätta den monetära politikens transmissionsmekanism och enhetlighet, har för övrigt inte ifrågasatts i detta mål.
- 80 Av det ovan anförda följer att ECBS – under sådana ekonomiska förhållanden som dem som SCB redogjorde för vid tidpunkten för pressmeddelandet – med rätta kunde inta ståndpunkten att ett sådant program som det som tillkännagavs i pressmeddelandet var ägnat att bidra till att uppnå de mål som eftersträvas av ECBS och följaktligen till prisstabilitet.
- 81 Mot denna bakgrund ska det för det andra prövas huruvida ett sådant program inte uppenbart går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.
- 82 I detta hänseende påpekar domstolen att det klart framgår av lydelsen i pressmeddelandet att programmet i fråga endast möjliggör förvärv av statsobligationer på andrahandsmarknaderna för det fall förvärvet är nödvändigt för att uppnå målen med programmet, samt att dessa förvärv upphör så fort dessa mål har uppnåtts.
- 83 Domstolen påpekar även att tillkännagivandet i pressmeddelandet av programmet i fråga vid behov kommer att följas av en andra etapp, nämligen genomförandet av detta program, vilket kommer att bli föremål för en ingående bedömning av den monetära politikens krav.
- 84 Domstolen konstaterar för övrigt att programmet – mer än två år efter dess tillkännagivande – inte har genomförts, eftersom ECB-rådet ansett att den ekonomiska situationen i euroområdet inte motiverar att det tillämpas.
- 85 Utöver den omständigheten att genomförandet av ett sådant program som det som tillkännagavs i pressmeddelandet är strängt underordnat de mål som eftersträvas med det, bör det också påpekas att den möjliga omfattningen av programmet är begränsad på flera sätt.
- 86 Endast statsobligationer från de medlemsstater som är föremål för ett makroekonomiskt anpassningsprogram och som åter har tillgång till obligationsmarknaden kan förvärvas av ECBS inom ramen för ett sådant program. Dessutom fokuserar ett sådant program som det aktuella på statsobligationer vars löptid är mindre än tre år, och ECBS förbehåller sig rätten att när som helst sälja de förvärvade obligationerna.
- 87 Av det ovannämnda framgår att ett sådant program som det som tillkännagavs i pressmeddelandet till slut endast berör en begränsad del av de statsobligationer som utfärdas av staterna i euroområdet, vilket innebär att de åtaganden som ECB kan göra vid genomförandet av ett sådant program i praktiken är begränsade. Vidare kan ett sådant program endast tillämpas när situationen i vissa av dessa medlemsstater har motiverat ett ingripande från ESM som fortfarande pågår.
- 88 Under dessa förhållanden kan ett program, vars omfattning sålunda är begränsad, med giltighet antas av ECBS, utan att det fastställs någon kvantitativ begränsning före dess genomförande. En sådan begränsning skulle för övrigt kunna försämra programmets effektivitet.

- 89 Den hänskjutande domstolen har vidare ställt frågor rörande ett sådant programs selektivitet. I detta hänseende erinrar EU-domstolen om att programmet har till syfte att åtgärda de störningar i ECBS:s monetära politik som orsakats av den särskilda situationen för statsobligationer som utfärdats av vissa medlemsstater. Under dessa förhållanden kunde ECBS med rätta slå fast att ett selektivt program för köp av obligationer kunde visa sig nödvändigt för att åtgärda dessa störningar, och fokusera sina åtgärder på de delar av euroområdet som särskilt drabbas av störningarna och sålunda undvika att omfattningen av programmet utökas utöver vad som är nödvändigt för att uppnå programmets mål, eller att programmets effektivitet minskar.
- 90 För övrigt kan det konstateras att ett sådant program som det som tillkännagavs i pressmeddelandet identifierar de medlemsstater vars obligationer kan förvärfvas på grundval av kriterier som har samband med de mål som eftersträvas och inte till följd av ett godtyckligt urval.
- 91 För det tredje påpekar domstolen att ECBS har avvägt de olika ifrågavarande intressena på så sätt att det undviks att det vid genomförandet av programmet i fråga kan uppkomma olägenheter som är uppenbart oproportionerliga i förhållande till de mål som eftersträvas med programmet.
- 92 Av det ovan anförda följer att ett sådant program som det som tillkännagavs i pressmeddelandet inte innebär ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen.

Artikel 123.1 FEUF

- 93 Den hänskjutande domstolen önskar få klarhet i huruvida ett program för förvärf av statsobligationer på andrahandsmarknaderna, såsom det som tillkännagavs i pressmeddelandet, är förenligt med artikel 123.1 FEUF.
- 94 Det framgår av ordalydelsen i artikel 123.1 FEUF att det enligt denna bestämmelse är förbjudet för ECB och medlemsstaternas centralbanker att ge unionens eller medlemsstaternas myndigheter eller andra offentligtgrättsliga organ rätt att övertrassera sina konton eller att ge dem andra former av krediter eller att förvärva skuldförbindelser direkt från dem (dom Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punkt 123).
- 95 Av detta följer att denna bestämmelse förbjuder allt finansiellt stöd från ECBS till en medlemsstat (se, för ett liknande resonemang, dom Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punkt 132), dock utan att generellt utesluta att ECBS från en medlemsstats borgenärer förvärvar obligationer som tidigare har utfärdats av medlemsstaten.
- 96 Sålunda anges det i artikel 18.1 i protokollet om ECBS och ECB att ECBS för att förverkliga sina mål och utföra sina uppgifter får verka på de finansiella marknaderna genom att bland annat köpa och sälja lätt omsättningsbara värdepapper, vilket omfattar statsobligationer. I denna bestämmelse uppställs inte några särskilda villkor, eftersom detta skulle strida mot open market-transaktionernas natur.
- 97 ECBS får dock inte förvärva statsobligationer på andrahandsmarknaderna på ett sådant sätt att dess agerande i praktiken skulle få en verkan som motsvarar den av ett förvärf av statsobligationer direkt från medlemsstaternas myndigheter eller andra offentligtgrättsliga organ. Detta skulle nämligen påverka effektiviteten av det förbud som återfinns i artikel 123.1 FEUF.
- 98 För att avgöra vilka former av förvärf av statsobligationer som är förenliga med denna bestämmelse ska det dessutom beaktas vilket mål som eftersträvas med denna artikel (se, analogt, dom Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punkt 133).

- 99 Domstolen erinrar om att det förbud som uppställs i artikel 123 FEUF har sitt ursprung i artikel 104 EG (sedermera artikel 101 EG), vilken infördes i EG-fördraget genom Maastrichtfördraget.
- 100 Det framgår av förarbetena till sistnämnda fördrag att artikel 123 FEUF syftar till att ge medlemsstaterna incitament att iaktta en sund finanspolitik, genom att förhindra att en monetär finansiering av offentliga underskott eller en positiv särbehandling av myndigheter på finansmarknaderna leder till alltför stor skuldsättning eller alltför stora underskott hos medlemsstaterna (se förslag till fördrag om ändring av fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen i syfte att genomföra en ekonomisk och monetär union, *Europeiska gemenskapernas bulletin*, tillägg 2/91, s. 22 och 52).
- 101 Såsom det erinras om i sjunde skälet i rådets förordning (EG) nr 3603/93 av den 13 december 1993 om fastställande av definitioner för tillämpningen av de förbud som avses i artiklarna [123 FEUF] och [125.1 FEUF] (EGT L 332, s. 1; svensk specialutgåva, område 10, volym 1, s. 73) bör köp på andrahandsmarknaden inte användas för att kringgå målsättningen i artikel 123 FEUF.
- 102 Av detta följer, såsom generaladvokaten påpekade i punkt 227 i sitt förslag till avgörande, att när ECB genomför förvärv av statsobligationer på andrahandsmarknaden måste den kringgärda sin intervention med garantier som är tillräckliga för att interventionen ska vara förenlig med det förbud mot monetär finansiering som följer av artikel 123.1 FEUF.
- 103 Vad gäller ett sådant program som det som tillkännagavs i pressmeddelandet, påpekar domstolen för det första att ECBS inte har rätt att inom ramen för ett sådant program förvärva statsobligationer direkt från medlemsstaternas myndigheter eller andra offentlighetsrättsliga organ, utan endast indirekt på andrahandsmarknaderna. Den intervention från ECBS som föreskrivs i ett sådant program som det som är i fråga i det nationella målet kan således inte jämföras med en åtgärd avseende finansiellt stöd till en medlemsstat.
- 104 Domstolen påpekar för det andra att ECBS intervention i praktiken skulle kunna ha en verkan som motsvarar den av ett förvärv av statsobligationer direkt från medlemsstaternas myndigheter eller andra offentlighetsrättsliga organ om de aktörer som kan förvärva statsobligationer på förstahandsmarknaden var säkra på att ECBS skulle köpa dessa obligationer inom en tid och på villkor som skulle göra det möjligt för dessa aktörer att i praktiken agera som ECBS mellanhänder för förvärv av obligationerna direkt från den berörda medlemsstatens myndigheter eller andra offentlighetsrättsliga organ.
- 105 Det framgår emellertid av de förklaringar som lämnats av ECB under detta förfarande att genomförandet av ett sådant program som det som tillkännagavs i pressmeddelandet måste omfattas av villkor som är avsedda att förhindra att ECBS interventioner på andrahandsmarknaderna får en verkan som motsvarar den av ett förvärv av statsobligationer direkt på förstahandsmarknaderna.
- 106 I detta avseende framgår det av de förslag till beslut och riktlinjer som framlagts av ECB under detta förfarande att ECB-rådet skulle vara behörigt att besluta om omfattningen, inledandet, fortsättningen på och inställandet av de interventioner på sekundärmarknaderna som föreskrivs i ett sådant program. Dessutom har ECB vid domstolen angett att ECBS har för avsikt att dels iaktta en minimifrist från utfärdandet av en obligation på förstahandsmarknaden till köpet på andrahandsmarknaderna, dels avstå från att i förväg offentliggöra sitt beslut att göra sådana köp eller storleken på de planerade köpen.
- 107 I den mån dessa garantier gör att det förhindras att villkoren för utfärdande av statsobligationer påverkas av förvisningen om att obligationerna kommer att köpas av ECBS efter att de utfärdats, säkerställer de att genomförandet av ett sådant program som det som tillkännagavs i pressmeddelandet i praktiken inte får en verkan som motsvarar den av ett förvärv av statsobligationer direkt från medlemsstaternas myndigheter eller andra offentlighetsrättsliga organ.

- 108 Det är visserligen så, att ECBS intervention trots dessa garantier, såsom den hänskjutande domstolen har påpekat, kan ha en viss påverkan på hur första- och andrahandsmarknaderna för statsobligationer fungerar. Denna omständighet är dock inte avgörande, eftersom denna påverkan, såsom generaladvokaten påpekade i punkt 259 i sitt förslag till avgörande, utgör en ofrånkomlig verkan av förvärv på andrahandsmarknaderna som är tillåtna enligt EUF-fördraget. Detta är för övrigt en verkan som är absolut nödvändig för att genomförandet av förvärv inom ramen för den monetära politiken ska vara verkningsfullt.
- 109 För det tredje skulle ett sådant program som det som tillkännagavs i pressmeddelandet kringgå målet med artikel 123.1 FEUF, som det erinrats om i punkt 100 i förevarande dom, om det var ägnat att frånta de berörda medlemsstaterna incitament att bedriva en sund finanspolitik. Eftersom det framgår av artiklarna 119.2 FEUF, 127.1 FEUF och 282.2 FEUF att ECBS, utan att åsidosätta målet rörande prisstabilitet, ska stödja den allmänna ekonomiska politiken inom unionen, får de åtgärder som ECBS vidtar på grundval av artikel 123 FEUF nämligen inte vara ägnade att äventyra verkningarna av denna politik genom att frånta de berörda medlemsstaterna incitament att bedriva en sund finanspolitik.
- 110 Genomförandet av den monetära politiken innebär för övrigt att det ständigt måste vidtas åtgärder avseende räntorna och villkoren för återfinansiering för bankerna, vilket nödvändigtvis påverkar villkoren för finansieringen av medlemsstaternas statskulder.
- 111 I vart fall kan det konstateras att särdragen hos ett sådant program som det som tillkännagavs i pressmeddelandet utesluter att det kan anses vara ägnat att frånta medlemsstaterna incitament att bedriva en sund finanspolitik.
- 112 I detta hänseende erinrar domstolen för det första om att detta program endast föreskriver förvärv av statsobligationer när det är nödvändigt för att upprätthålla den monetära politikens transmissionsmekanism och enhetlighet och att dessa förvärv kommer att upphöra så fort dessa mål har uppnåtts.
- 113 Denna begränsning av ECBS:s intervention innebär dels att medlemsstaterna inte kan bestämma sin finanspolitik på grundval av förvisningen att deras statsobligationer senare kommer att köpas av ECBS på andrahandsmarknaderna, dels att programmet inte kan genomföras på ett sätt som leder till en harmonisering av räntorna på statsobligationerna från medlemsstaterna i euroområdet oberoende av skillnader som har ett samband med deras makroekonomiska och budgetära situation.
- 114 Antagandet och genomförandet av ett sådant program möjliggör således varken att medlemsstaterna kan anta en finanspolitik i vilken det inte beaktas att de vid underskott behöver söka finansiering på marknaderna, eller att de skyddas från de konsekvenser som utvecklingen av deras makroekonomiska och finansiella situation i detta avseende kan få.
- 115 För det andra påpekar domstolen att ett sådant program som det som är i fråga i det nationella målet, kringgärdas av ett antal garantier som avser att begränsa påverkan på incitamenten att bedriva en sund finanspolitik.
- 116 Genom att begränsa detta program till vissa typer av obligationer som utfärdats endast av de medlemsstater som är föremål för ett makroekonomiskt anpassningsprogram och som åter har tillgång till obligationsmarknaden, har ECB i praktiken begränsat volymen av statsobligationer som kan förvärvas inom ramen för detta program och följaktligen begränsat programmets påverkan på finansieringsvillkoren för staterna i euroområdet.
- 117 Verkningarna av ett sådant program som det som tillkännagavs i pressmeddelandet på incitamentet att bedriva en sund finanspolitik begränsas också av ECBS möjlighet att när som helst sälja de förvärvade obligationerna. Av detta följer nämligen att verkningarna av att dessa obligationer avlägsnas från marknaderna kan vara tillfälliga. Denna möjlighet innebär även att ECBS kan anpassa sitt program

utifrån de berörda medlemsstaternas förhållningssätt, bland för att begränsa eller avbryta förvärven av statsobligationer för det fall en medlemsstat ändrar sitt sätt att utfärda obligationer genom att i större utsträckning utfärda obligationer med kort löptid, för att finansiera sin budget med hjälp av obligationer som kan bli föremål för en intervention från ECBS.

- 118 Den omständigheten att ECBS även har möjlighet att behålla de förvärvade obligationerna fram till förfallodagen spelar inte någon avgörande roll i detta hänseende, eftersom denna möjlighet endast föreligger om detta är nödvändigt för att uppnå de avsedda målen, och då den i vart fall inte innebär att de inblandade aktörerna kan vara säkra på att ECBS kommer att använda sig av denna möjlighet. Domstolen erinrar för övrigt om att ett sådant förfarande inte på något sätt utesluts genom artikel 18.1 i protokollet om ECBS och ECB, och att det inte på något sätt innebär att den utfärdande medlemsstatens betalningsskyldighet avseende skulden efterges när obligationen har förfallit.
- 119 ECBS har dessutom föreskrivit att förvärv endast ska göras av statsobligationer som utfärdats av medlemsstater som åter har tillgång till obligationsmarknaden. Därigenom har ECBS i praktiken uteslutit medlemsstater vars finansiella situation är så dålig att de inte längre kan få tillgång till en finansiering på marknaden från det program som det avser att genomföra.
- 120 Slutligen krävs för förvärv av statsobligationer att de strukturella anpassningsprogram som de berörda medlemsstaterna omfattas av helt efterlevs. Därigenom utesluts att ett sådant program som det som tillkännagavs i pressmeddelandet, kan ge dessa stater incitament att avstå från saneringen av statsfinanserna genom att stödja sig på de finansieringsmöjligheter som kan skapas av genomförandet av ett sådant program.
- 121 Av det ovan anförda följer att ett sådant program som det som tillkännagavs i pressmeddelandet inte leder till att de berörda medlemsstaterna fräntas incitament att bedriva en sund finanspolitik. Följaktligen innehåller artikel 123.1 FEUF inte något förbud mot att ECBS antar ett sådant program och genomför det på villkor som inte ger ECBS:s intervention en verkan som motsvarar den av ett förvärv av statsobligationer direkt från medlemsstaternas myndigheter eller andra offentligt rättsliga organ.
- 122 De särdrag hos ett sådant program som särskilt framhållits av den hänskjutande domstolen, vilka inte nämnts i den analys som återfinns i föregående punkter, är inte av en sådan beskaffenhet att de påverkar denna slutsats.
- 123 Den omständigheten att detta program kan utsätta ECB för en risk för betydande förluster, om den anses vara styrkt, försvagar således inte på något sätt de garantier som kringgärdar programmet för att undvika att medlemsstaterna fräntas incitament att bedriva en sund finanspolitik.
- 124 I detta hänseende påpekar domstolen att dessa garantier även är ägnade att minska den risk för förluster som ECB löper.
- 125 Domstolen erinrar dessutom om att en centralbank, såsom ECB, är skyldig att fatta beslut som, liksom open market-transaktionerna, med nödvändighet innebär en risk för förluster för ECB. I artikel 33 i protokollet om ECBS och ECB föreskrivs just på vilket sätt ECB:s förluster ska fördelas, utan att det däri anges vilka risker ECB har rätt att ta för att uppnå målen på den monetära politikens område.
- 126 Även om ECB, i avsaknad av ställning som prioriterad fordringsägare, eventuellt kan drabbas av en nedskrivning av skulder som beslutats av den berörda medlemsstatens övriga fordringsägare, konstaterar domstolen dock att detta är en inneboende risk vid ett förvärv av obligationer på andrahandsmarknaderna, vilket är en transaktion som tillåtits av fördragets upphovsmän, utan krav på att ECB ska ges ställning som prioriterad fordringsägare.

- 127 Mot bakgrund av det ovan anförda ska frågorna besvaras enligt följande. Artiklarna 119 FEUF, 123.1 FEUF, 127.1 och 127.2 FEUF samt artiklarna 17–24 i protokollet om ECBS och ECB ska tolkas på så sätt att ECBS får anta ett sådant program för köp av statsobligationer på andrahandsmarknaderna som det program som tillkännagavs i pressmeddelandet.

Rättegångskostnader

- 128 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

Artiklarna 119 FEUF, 123.1 FEUF, 127.1 och 127.2 FEUF samt artiklarna 17–24 i protokoll (nr 4) om stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken ska tolkas på så sätt att Europeiska centralbankssystemet (ECBS) får anta ett sådant program för köp av statsobligationer på andrahandsmarknaderna som det som tillkännagavs i det pressmeddelande som nämns i protokollet från Europeiska centralbankens (ECB) råds möte nr 340 den 5 och 6 september 2012.

Underskrifter