



Rättsfallssamlingen

Mål C-62/14

**Peter Gauweiler m.fl.
mot
Deutscher Bundestag**

(begäran om förhandsavgörande, framställd av Bundesverfassungsgericht)

”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”

Sammanfattning – Domstolens dom (stora avdelningen) av den 16 juni 2015

1. *Begäran om förhandsavgörande — Domstolens behörighet — Gränser — Den nationella domstolens behörighet — Nödvändigheten av en tolkningsfråga och relevansen av de ställda frågorna — Den ankommer på den nationella domstolen att bedöma om så är fallet*

(Artikel 267 FEUF)

2. *Begäran om förhandsavgörande — Domstolens dom — Verkningar*

(Artikel 267 FEUF)

3. *Begäran om förhandsavgörande — Domstolens behörighet — Gränser — Frågor som uppenbarligen saknar relevans och hypotetiska frågor som ställts i ett sammanhang som inte medger ett användbart svar — Behörighet att besvara frågor som ställts i ett förfarande som inletts genom en preventiv talan som är tillåten enligt nationell rätt*

(Artikel 267 FEUF)

4. *Begäran om förhandsavgörande — Domstolens behörighet — Gränser — Begäran om tolkning av en unionsakt med allmän räckvidd som inte blivit föremål för tillämpningsåtgärder i nationell rätt — Upptagande till prövning av talan vid den nationella domstolen — Omfattas*

(Artikel 267 FEUF)

5. *Ekonomisk och monetär politik — Monetär politik — Tillämpningsområde — Program för det Europeiska centralbankssystemets köp av statsobligationer på andrahandsmarknaderna — Omfattas — Program som har gynnsamma följder för genomförandet av målen med den ekonomiska politiken — Avsaknad av betydelse för klassificeringen som monetärpolitisk åtgärd*
(Artiklarna 119.2 FEUF, 127.1 FEUF och 282.2 FEUF; protokoll nr 4 bifogat till EU- och EUF-fördragen, artikel 18.1)
6. *Ekonomisk och monetär politik — Monetär politik — Genomförande — Europeiska centralbankssystemets bedömningsutrymme — Domstolsprövning — Gränser — Motiveringsskyldighet — Räckvidd*
(Artikel 5.4 FEU; artiklarna 119.2 FEUF och 127.1 FEUF)
7. *Institutionernas rättsakter — Motivering — Skyldighet — Räckvidd — Bedömning av motiveringsskyldigheten mot bakgrund av omständigheterna i det enskilda fallet*
(Artikel 296.2 FEUF)
8. *Ekonomisk och monetär politik — Monetär politik — Genomförande — Program för det Europeiska centralbankssystemets köp av statsobligationer på andrahandsmarknaderna — Åsidosättande av proportionalitetsprincipen — Föreligger inte*
(Artikel 5.4 FEU; artiklarna 119.2 FEUF och 127.1 FEUF)
9. *Ekonomisk och monetär politik — Monetär politik — Förbud mot monetär finansiering — Tillämpningsområde — Program för det Europeiska centralbankssystemets köp av statsobligationer på andrahandsmarknaderna — Omfattas inte — Villkor*
(Artikel 123.1 FEUF; protokoll nr 4 bifogat till EU- och EUF-fördragen, artiklarna 18.1 och 33; rådets förordning nr 3603/93, skäl 7)
10. *Ekonomisk och monetär politik — Monetär politik — Förbud mot monetär finansiering — Mål — Incitament för medlemsstaterna att iaktta en sund finanspolitik*
(Artiklarna 119.2 FEUF, 123 FEUF, 127.1 FEUF och 282.2 FEUF)
11. *Europeiska centralbanken — Europeiska centralbankssystemets befogenheter — Antagande av ett program för köp av statsobligationer på andrahandsmarknaderna — Omfattas*
(Artiklarna 119 FEUF, 123.1 FEUF, 127.1 FEUF och 127.2 FEUF; protokoll nr 4 bifogat till EU- och EUF-fördragen, artiklarna 17-24)

1. I mål om förhandsavgörande saknar domstolen behörighet när den hänskjutande domstolen inte är bunden av EU-domstolens tolkning. Domstolen är nämligen inte behörig att i mål om förhandsavgörande lämna svar som endast har en rådgivande verkan. Domstolen är således inte behörig att tolka en rättsakt som omfattas 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 görs en direkt och ovillkorlig hänvisning till unionsrätten, utan där unionsrättsakten endast används som förlaga och lydelsen i unionsrättsakten endast delvis återges. Detta gäller dock inte när begäran om förhandsavgörande direkt rör tolkning och tillämpning av unionsrätt, vilket innebär att EU-domstolens dom får konkreta följder för avgörandet i det nationella målet.

Genom artikel 267 FEUF införs ett förfarande för direkt samarbete mellan EU-domstolen och domstolarna i medlemsstaterna. 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. 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. Följaktligen är domstolen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som har ställts av den nationella domstolen avser tolkningen av unionsrätten.

Av detta följer att frågor som rör unionsrätt presumeras vara relevanta. En begäran från en nationell domstol kan bara avvisas 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 punkterna 12–15, 24 och 25)

2. Se domen.

(se punkt 16)

3. När det gäller en begäran om förhandsavgörande rörande giltigheten av beslut från Europeiska centralbankens råd, avseende ett program för köp av statsobligationer, fråntar inte den omständigheten – att detta program inte har genomförts och inte kan genomföras förrän nya rättsakter har antagits – talan i de nationella målen dess föremål, när det enligt den nationella rätten i fråga på vissa villkor kan beviljas förebyggande domstolsskydd i en sådan situation. 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 tillåten enligt nationell rätt. I ett sådant förfarande som det som avses i artikel 267 FEUF ankommer det uteslutande på den hänskjutande domstolen att tolka nationell rätt. Den omständigheten att de omtvistade 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 objektivt behov för att de mål som har anhängiggjorts vid den hänskjutande domstolen ska kunna avgöras.

(se punkterna 27 och 28)

4. När parterna i en tvist, inom ramen för vilken det begärts förhandsavgörande från domstolen, enligt nationell rätt kan väcka en talan om legalitetskontroll av den berörda medlemsstatens regerings avsikt eller skyldighet att rätta sig efter en unionsrättsakt, förutsätter inte möjligheten för enskilda att vid de nationella domstolarna göra gällande att en unionsrättsakt som är allmänt tillämplig är ogiltig 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 punkt 29)

5. Vid bedömningen av huruvida en åtgärd omfattas av den monetära politiken ska det främst 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.

Ett program för det Europeiska centralbankssystemets (ECBS) köp av statsobligationer på andrahandsmarknaderna, som syftar till att samtidigt säkerställa en lämplig transmission av den monetära politiken och denna politikens enhetlighet, omfattas av den monetära politiken. För det första bidrar målet att säkerställa den monetära politikens enhetlighet till att uppfylla målen med denna politik, eftersom denna, i enlighet med artikel 119.2 FEUF, ska vara gemensam. För det andra är målet att säkerställa en lämplig transmission av den monetära politiken både ägnat att säkerställa den ekonomiska politikens enhetlighet och att bidra till dess huvudmål att upprätthålla prisstabilitet. Den omständigheten att detta program även kan bidra till stabilitet i euroområdet, vilket omfattas av den ekonomiska politiken, påverkar inte denna bedömning. 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.

Det framgår tydligt av artikel 18.1 i protokollet om stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken, 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. När det gäller den selektiva karaktären av programmet för köp av statsobligationer har 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.

Den omständigheten att genomförandet av ett program för köp av statsobligationer måste ske med fullt iakttagande av makroekonomiska anpassningsprogram påverkar inte denna slutsats. 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. 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.

(se punkterna 46-49, 51, 52 och 54-59)

6. 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. Vad gäller domstolskontrollen av iakttagandet av proportionalitetsprincipen ska Europeiska centralbankssystemet (ECBS) på detta område tillerkännas ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, eftersom ECBS, när det utformar och genomför ett program för open market-transaktioner, behöver göra tekniska val och avancerade prognoser och bedömningar.

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. I detta hänseende är den omständigheten att en motiverad analys av den ekonomiska situationen i euroområdet är föremål för invändningar i sig inte tillräcklig för att påverka domstolens slutsats avseende avsaknaden av en uppenbart felaktig bedömning, eftersom det, med beaktande av den kontroversiella karaktär som

monetär-politiska frågor vanligtvis har och av ECBS stora utrymme för skönsmässig 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.

(se punkterna 66, 68, 69, 74 och 75)

7. Se domen.

(se punkt 70)

8. Europeiska centralbankssystemets (ECBS) förvärv, på andrahandsmarknaderna, av statsobligationer från de medlemsstater i euroområdet som berörs av räntor som varit föremål för kraftig volatilitet och extrema skillnader på grund av bland annat orimligt höga riskpremier avsedda att täcka en risk för att euroområdet skulle upplösas, är ägnat att bidra till en sänkning av dessa räntor genom att avlägsna omotiverad rädsla för att euroområdet ska upplösas, och således ägnat att bidra till att minska eller till och med avlägsna dessa riskpremier.

Mot denna bakgrund har ECBS rätt att fastställa att en sådan utveckling av räntorna är ägnad att förenkla transmissionen av ECBS:s monetära politik och att säkerställa den monetära politikens enhetlighet. ECBS kunde således med rätta inta ståndpunkten att ett sådant program är ägnat att bidra till att uppnå de mål som eftersträvas av ECBS och följaktligen till prisstabilitet. Ett sådant program går inte uppenbart utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål, bland annat med anledning av att programmet 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.

Ett sådant program berör till slut endast en begränsad del av de statsobligationer som utfärdas av staterna i euroområdet, vilket innebär att de åtaganden som Europeiska centralbanken kan göra vid genomförandet av ett sådant program i praktiken är begränsade. 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. För övrigt kan det konstateras att ett sådant program identifierar de medlemsstater vars obligationer kan förvärvas på grundval av kriterier som har samband med de mål som eftersträvas och inte till följd av ett godtyckligt urval.

Dessutom har ECBS 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. Under dessa omständigheter innebär inte ett sådant program ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen.

(se punkterna 72, 76, 77, 80-82, 87, 88 och 90–92)

9. Det framgår av lydelsen i artikel 123.1 FEUF att denna bestämmelse förbjuder allt finansiellt stöd från Europeiska centralbankssystemet (ECBS) till en medlemsstat, dock utan att generellt utesluta att ECBS från en medlemsstats borgenärer förvärvar obligationer som tidigare har utfärdats av medlemsstaten. Sålunda anges det i artikel 18.1 i protokollet om stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken 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.

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 förvärv av statsobligationer direkt från medlemsstaternas myndigheter eller andra offentligt rättsliga organ. Detta skulle nämligen påverka

effektiviteten av det förbud som återfinns i artikel 123.1 FEUF. Såsom det erinras om i sjunde skälet i förordning nr 3603/93 om fastställande av definitioner för tillämpningen av de förbud som avses i artiklarna [123 FEUF] och [125.1 FEUF] bör köp på andrahandsmarknaden inte användas för att kringgå målsättningen i artikel 123 FEUF. Av detta följer att när ECB genomför förvärv av statsobligationer på andrahandsmarknaderna 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.

När det gäller ett program för ECBS köp av statsobligationer på andrahandsmarknaderna är det visserligen så att ECBS intervention – trots att det finns garantier som förhindrar att villkoren för utfärdande av statsobligationer påverkas av förvisningen om att obligationerna kommer att köpas av ECBS efter att de utfärdats – kan ha en viss påverkan på hur första- och andrahandsmarknaderna för statsobligationer fungerar. Denna omständighet är dock inte avgörande, eftersom denna påverkan 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 verkningfullt.

Den omständigheten att ett sådant program kan utsätta ECB för en risk för betydande förluster, om den anses vara styrkt, försvagar således inte heller på något sätt de garantier som kringgärdar programmet för att undvika att medlemsstaterna fråntas incitament att bedriva en sund finanspolitik. En centralbank, såsom Europeiska centralbanken, är dessutom 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. 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.

(se punkterna 94-97, 101, 102, 107, 108, 123, 125 och 126)

10. 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. Detta mål skulle kringgå om Europeiska centralbankssystemet (ECBS) genomförde ett program som 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.

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 statsskulder.

(se punkterna 100, 109 och 110)

11. Artiklarna 119 FEUF, 123.1 FEUF, 127.1 och 127.2 FEUF samt artiklarna 17–24 i protokollet om stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken ska tolkas på så sätt att Europeiska centralbankssystemet får anta ett program för köp av statsobligationer på andrahandsmarknaderna.

(se punkt 127 samt domslutet)