



Служба „Преса и
информация“

Съд на Европейския съюз
ПРЕССЪОБЩЕНИЕ № 2/15
Люксембург, 14 януари 2015 г.

Заключение на генералния адвокат по дело C-62/14
Peter Gauweiler и други/Deutscher Bundestag

Според генералния адвокат Cruz Villalón програмата на ЕЦБ за „окончателните парични трансакции“ по принцип е съвместима с ДФЕС

Ако се стигне до прилагане на програмата обаче, съвместимостта ѝ ще зависи от определени условия

Започналата през 2008 г. международна икономическа криза се превръща през 2010 г. в дългова криза на няколко държави от еврозоната. През лятото на 2012 г. съмненията на инвеститорите в оцеляването на единната валута предизвикват видимо неудържимо покачване на рисковите премии по държавните облигации на тези страни и финансовото положение става критично.

Тези изключителни събития застрашават жизнеспособността на паричната политика, която Европейската централна банка (ЕЦБ) има за задача да провежда. В прессъобщение, публикувано на 6 септември 2012 г., ЕЦБ обявява, че е постигнала съгласие по програма за покупки на държавни облигации на страните от еврозоната (т.нар. програма за ОТП)¹. В прессъобщението са изложени основните характеристики на програмата. И досега обаче не са приети нормативните актове, с които тя да бъде уредена.

С одобряването на тази програма ЕЦБ заявява готовността си да придобива на вторичния пазар държавни облигации на страните от еврозоната при определени условия: (i) за съответните държави трябва да се прилага програма за финансова помощ по линия на Европейския инструмент за финансова стабилност (ЕИФС) или по линия на Европейския механизъм за стабилност (ЕСМ)², като тази програма трябва да предвижда възможност ЕИФС и съответно ЕСМ да извършват покупки на първичния пазар; (ii) операциите ще бъдат съсредоточени върху сегмента на кратките матуритети в кривата на доходност; (iii) няма предварително да се установяват количествени ограничения; (iv) ЕЦБ приема да бъде третирана равностойно с частните кредитори, и (v) ЕЦБ се ангажира да стерилизира изцяло създадената ликвидност.

Различни политици и професори по право и икономика, един журналист и една германска неправителствена организация подават конституционни жалби пред германския Федерален конституционен съд (Bundesverfassungsgericht, наричан по-нататък „BVerfG“), като поддържат, че основните им права са нарушени поради това, че германското федерално правителство не е подало жалба до Съда на Европейския съюз за отмяната на обявената програма за ОПТ. Парламентарната група на „Левицата“ (Die Linke) подава искане до BVerfG по реда за решаване на спорове за обхвата на правомощията на конституционните органи, като поддържа, че Бундестагът е длъжен да предприеме действия с цел отмяната на програмата за ОПТ.

За първи път в историята си BVerfG отправя преюдициално запитване до Съда, в което излага съмненията си относно законосъобразността на програмата за ОПТ. Първият въпрос на BVerfG е дали вместо мярка на паричната политика програмата не представлява мярка

¹ Окончателни парични трансакции (на английски „Outright Monetary Transactions“).

² Целта на тази постоянно действаща организация, учредена в отговор на настъпилата в някои държави членки дългова криза, е да се запази финансовата стабилност в еврозоната чрез отпускане на финансова помощ на всяка евентуално нуждаеща се от това държава, член на организацията.

на икономическата политика, която е извън правомощията на ЕЦБ. С втория си въпрос германският съд иска да установи дали тази мярка е съвместима с предвидената в ДФЕС забрана за парично финансиране на държавите членки. Най-общо казано, съмненията на BVerfG се отнасят до въпроса за границите на правомощията на ЕЦБ при изключителни събития като тези от лятото на 2012 г.

ЕЦБ поддържа, че е в правомощията ѝ да провежда програмата за ОПТ, макар тя да е „нестандартен“ инструмент и да носи някои рискове. Според ЕЦБ предназначението на програмата за ОПТ е да ѝ върне възможността да използва ефективно инструментите на паричната си политика, като непосредствената цел е да се намалят исканите лихви по облигациите на определена държава членка, за да се нормализира обстановката. За сметка на това жалбоподателите по германското дело и самият BVerfG смятат, че истинската цел на програмата е да превърне ЕЦБ в „кредитор от последна инстанция“ за държавите от еврозоната.

В представеното си днес заключение генералният адвокат Pedro Cruz Villalón изтъква, че изработването и осъществяването на паричната политика са от изключителната компетентност на ЕЦБ. За изпълнението на задачата си тя разполага със специализирани познания и ценна информация, които в съчетание с нейната репутация и публични съобщения ѝ позволяват да управлява очакванията така, че импулсите на паричната политика да достигат реално до икономиката. Ето защо **ЕЦБ трябва да има широка свобода на преценка при изработването и осъществяването на паричната политика на ЕС, а съдилищата трябва да действат със значителна степен на съдържаност, когато упражняват контрол върху дейността на ЕЦБ, тъй като нямат специализацията и опита на ЕЦБ в тази област.**

Генералният адвокат смята, че **програмата за ОПТ е нестандартна мярка на паричната политика.** Този тип нестандартни мерки все пак трябва да са съобразени с определени разпоредби на първичното право (например забраната за парично финансиране на държавите членки) и особено с принципа на пропорционалност.

Генералният адвокат обаче подчертава, че програмата за ОПТ е незавършена мярка, доколкото в прессъобщението от 6 септември 2012 г. само са посочени основните ѝ технически характеристики, а тя не е формално приета и все още не е прилагана на практика. Целият му анализ е направен с тази уговорка.

Що се отнася до първия преюдициален въпрос — дали програмата за ОПТ всъщност не е мярка на икономическата вместо на паричната политика, генералният адвокат намира, че целите на програмата за ОПТ са по принцип легитимни и спадат към целите на паричната политика. Като се има предвид обаче същественото участие на ЕЦБ в програмите за финансова помощ (в изработването, одобряването и периодичния контрол за изпълнението им), при определени обстоятелства би могло да се приеме, че действията на ЕЦБ не се свеждат само до „подпомагане“ на икономическата политика. Затова, ако се стигне до практическо прилагане на програмата за ОПТ, **ЕЦБ ще трябва да се откаже от прякото си участие в програмата за финансова помощ за съответната държава, за да може програмата за ОПТ да запази функцията си на мярка на паричната политика.**

Генералният адвокат смята, че **ЕЦБ трябва да мотивира надлежно приемането на нестандартни мерки като програмата за ОПТ, като посочи ясно и точно какви извънредни обстоятелства обосновават тази мярка.** Като се има предвид, че такава обосновка не е включена в прессъобщението от 6 септември 2012 г., **ако програмата бъде приложена на практика, както правният акт, който ще ѝ даде форма, така и актовете по прилагането ѝ ще трябва да отговарят на споменатите изисквания за мотивиране.**

Генералният адвокат приема, че **програмата за ОПТ е подходяща,** за да се постигне намаление на лихвите по държавните облигации на съответните държави, намаление, което ще доведе до известно нормализиране на финансовата ситуация за тези държави, в резултат от което ЕЦБ ще може да осъществява паричната си политика в условията на по-

голяма сигурност и стабилност. Той също така намира, че програмата за ОПТ е **необходима и пропорционална в тесен смисъл**, тъй като ЕЦБ не поема риск, който непременно да я води към неплатежоспособност. Генералният адвокат обаче подчертава, че този въпрос зависи и от действителното прилагане на програмата за ОПТ и че анализът му се основава само на информацията в прессъобщението от 6 септември 2012 г.

Затова според генералния адвокат Cruz Villalón одобрената от ЕЦБ програма за ОПТ с описаните в прессъобщението технически параметри по принцип не е в разрез с принципа на пропорционалност и може да се приеме за допустима, с условието при евентуалното ѝ прилагане стриктно да се изпълняват задължението за мотивиране и изискванията, произтичащи от принципа на пропорционалност.

Във връзка с втория преюдициален въпрос, който се отнася до предвидената в ДФЕС забрана за парично финансиране, генералният адвокат преценява дали като дава възможност на ЕЦБ да закупува на вторичния пазар облигации на държавите членки от еврозоната, програмата за ОПТ не води до нарушение на забраната ЕЦБ да придобива дългови инструменти пряко от държавите членки. Генералният адвокат посочва, че тази забрана е основополагащо правило в „устройствената рамка“ на икономическия и паричен съюз и че затова изключенията от нея трябва да се тълкуват стеснително. ДФЕС не забранява операциите на вторичния пазар (в противен случай Евросистемата би била лишена от много важен инструмент за надлежно провеждане на паричната политика), но все пак изисква от ЕЦБ, когато се намесва на този пазар, да действа при достатъчно гаранции за съвместимостта на намесата ѝ със забраната за парично финансиране.

Според генералния адвокат, макар че в известна степен програмата за ОПТ неизбежно ще стимулира инвеститорите да купуват облигации на първичния пазар, ЕЦБ ще действа с особена предпазливост при намесите си на вторичния пазар, за да се избегнат спекулативните операции, които биха застрашили ефективността на програмата за ОПТ. Важното е тези стимули за покупките на облигации да не са непропорционални спрямо целите на мярката.

Накрая генералният адвокат отбелязва, че за да се спази забраната за парично финансиране, при евентуалното ѝ прилагане програмата за ОПТ ще трябва да се осъществява така, че да се даде възможност за формиране на пазарна цена на съответните държавни облигации, за да се запази реална разлика между покупките на облигации на първичния и на вторичния пазар (доколкото всяка покупка на вторичния пазар секунди след емитирането на облигациите на първичния пазар би могло да заличи разликата между двата пазара).

Ето защо генералният адвокат Cruz Villalón приема, че **програмата за ОПТ е съвместима с ДФЕС само ако при евентуалното ѝ прилагане времевите условия на осъществяването ѝ позволяват реално да се формира пазарна цена на държавните облигации.**

ЗАБЕЛЕЖКА: Заключение на генералния адвокат не обвързва Съда. Задачата на генералните адвокати е да предложат на Съда, при пълна независимост, правно разрешение на делото, което им е поверено. Съдиите от Съда пристъпват към разисквания по делото. Съдебното решение ще бъде постановено на по-късна дата.

ЗАБЕЛЕЖКА: Преюдициалното запитване позволява на юрисдикциите на държавите членки, в рамките на спор, с който са сезирани, да се обърнат към Съда с въпрос относно тълкуването на правото на Съюза или валидността на акт на Съюза. Съдът не решава националния спор. Националната юрисдикция трябва да се произнесе по делото в съответствие с решението на Съда. Това решение обвързва по същия начин останалите национални юрисдикции, когато са сезирани с подобен въпрос.

Неофициален документ, предназначен за медиите, който не обвързва Съда.

[Пълният текст](#) на заключението е публикуван на уебсайта CURIA в деня на обявяването.

За допълнителна информация се свържете с Илияна Пальова ☎ (+352) 4303 3708
Кадри от прочитането на заключението са достъпни на „[Europe by Satellite](#)“ ☎ (+32) 2 2964106