



Pers en Voorlichting

Hof van Justitie van de Europese Unie

PERSCOMMUNIQUÉ nr. 2/15

Luxemburg, 14 januari 2015

Conclusie van de advocaat-generaal in zaak C-62/14

Peter Gauweiler e.a. / Deutsche Bundestag

Volgens advocaat-generaal Cruz Villalón is het „Outright Monetary Transactions”-programma van de ECB in beginsel verenigbaar met het VWEU

Deze verenigbaarheid vereist dat bij de eventuele toepassing van dat programma wordt voldaan aan bepaalde voorwaarden

In 2010 is de internationale economische crisis die in 2008 ontbrandde veranderd in een staatsschuldencrisis in een aantal staten van de eurozone. In de zomer van 2012 hebben twijfels van beleggers over de levensvatbaarheid van de eenheidsmunt geleid tot schijnbaar niet te stoppen stijgingen van de risicopremies voor overheidsobligaties van die staten, hetgeen resulteerde in een kritieke financiële situatie.

Deze uitzonderlijke situatie bracht het gevaar met zich mee dat de Europese Centrale Bank (hierna: „ECB”) niet langer in staat zou zijn het haar toevertrouwde monetair beleid naar behoren te voeren. In een persbericht van 6 september 2012 heeft de ECB bekendgemaakt dat zij een programma had aangenomen voor de aankoop van overheidsobligaties, uitgegeven door landen van de eurozone (hierna: „OMT-programma”).¹ In het persbericht waren de basiskenmerken van het programma nader uiteengezet. Tot op heden zijn de juridische instrumenten om dit programma te regelen echter nog niet vastgesteld.

Met dat programma verklaarde de ECB zich bereid om overheidsschuld van de landen van de eurozone op de secundaire markt te kopen voor zover is voldaan aan de volgende voorwaarden: (i) de betrokken lidstaten moeten worden onderworpen aan een programma voor financiële bijstand van de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit (hierna: „EFSF”) of het Europees Stabiliteitsmechanisme (hierna: „ESM”)² en dit programma moet voorzien in de mogelijkheid dat de EFSF of het ESM overgaan tot aankopen op de primaire markt; (ii) de transacties zijn gericht op het kortere segment van de rendementscurve; (iii) er worden geen ex ante kwantitatieve maxima vastgesteld; (iv) de ECB krijgt dezelfde behandeling als particuliere schuldeisers, en (v) de ECB verbindt zich ertoe om de gecreëerde liquiditeit volledig te steriliseren.

Verskillende politici, professoren in de rechtsgeleerdheid en de economische wetenschappen, een journalist, en een Duitse ngo hebben bij het Bundesverfassungsgericht (Duits federaal grondwettelijk hof; hierna: „BVerfG”) beroep ingesteld tegen de Bundesregierung (Duitse federale regering) omdat hun grondrechten waren geschonden doordat deze regering geen beroep tot nietigverklaring tegen de aankondiging van het OMT-programma had ingesteld bij het Hof van Justitie van de Europese Unie. Van haar kant heeft de partij Die Linke aan het BVerfG een conflict tussen constitutionele organen voorgelegd teneinde de Bundestag te doen aansturen op de intrekking van het OMT-programma.

¹ „Outright Monetary Transactions”: rechtstreekse monetaire transacties.

² Het doel van dit permanente orgaan, dat is ingesteld in antwoord op de staatsschuldencrisis in een aantal lidstaten, bestaat erin de financiële stabiliteit van de eurozone te vrijwaren door financiële steun te verlenen aan de landen die eraan deelnemen.

Voor het eerst in zijn geschiedenis verzoekt het BVerfG het Hof van Justitie om een prejudiciële beslissing, teneinde te vernemen of het OMT-programma rechtmatig is. Het BVerfG vraagt in de eerste plaats of dat programma in plaats van een monetaire maatregel niet veeleer een maatregel van economisch beleid is, die buiten het mandaat van de ECB valt. In de tweede plaats betwijfelt het BVerfG of die maatregel in overeenstemming is met het in het VWEU neergelegde verbod van monetaire financiering van de lidstaten. De bedenkingen van het BVerfG doen in meer algemene termen de vraag rijzen welke grenzen zijn gesteld aan de bevoegdheden van de ECB in uitzonderlijke situaties, zoals die in de zomer van 2012.

De ECB heeft aangevoerd dat het OMT-programma weliswaar een „onconventioneel” instrument is en risico’s met zich meebrengt, maar wel binnen haar mandaat valt. Volgens de ECB bestaat het uiteindelijke doel van het OMT-programma erin haar in staat te stellen haar monetaire beleidsinstrumenten opnieuw doeltreffend te kunnen gebruiken, terwijl het onmiddellijke doel erin bestaat de rentevoeten voor staatsobligaties van een lidstaat te verlagen om de situatie te normaliseren. De Duitse verzoekende partijen en het BVerfG zelf zijn daarentegen van mening dat het werkelijke doel van het programma erin bestaat de ECB te transformeren in een „lender of last resort” voor de staten van de eurozone.

In zijn conclusie van vandaag wijst advocaat-generaal Cruz Villalón erop dat de ECB exclusief bevoegd is voor de planning en de uitvoering van het monetair beleid. Zij beschikt voor de uitvoering van haar taak over technische kennis en waardevolle informatie die het, in combinatie met haar reputatie en communicatiebeleid, haar mogelijk maken om zo met de verwachtingen van de marktdeelnemers om te gaan dat monetairbeleidsimpulsen de economie daadwerkelijk bereiken. Daartoe **dient de ECB bij het plannen en het uitvoeren van het monetair beleid van de EU over een ruime beoordelingsmarge te beschikken, en moeten de rechterlijke instanties een aanzienlijke terughoudendheid betrachten bij het toezicht op de activiteiten van de ECB, aangezien zij de expertise en ervaring missen die de ECB op dit gebied heeft.**

Volgens de advocaat-generaal **is het OMT-programma een onconventionele maatregel van monetair beleid.** Dergelijke onconventionele maatregelen moeten voldoen aan een aantal bepalingen van het primaire recht (bijvoorbeeld het verbod op monetaire financiering van de lidstaten), en in het bijzonder aan het evenredigheidsbeginsel.

Voorts wijst de advocaat-generaal erop dat het OMT-programma een onvoltooide maatregel is, aangezien in het persbericht van 6 september 2012 alleen de fundamentele technische kenmerken ervan worden beschreven, dit programma niet formeel is aangenomen en het nog niet concreet is toegepast. Hij verricht zijn analyse dan ook op die basis.

Wat de eerste prejudiciële vraag betreft, waarmee wordt gevraagd of het OMT-programma in werkelijkheid een maatregel van economisch beleid en geen maatregel van monetair beleid is, stelt de advocaat-generaal dat de doelstellingen van het OMT-programma in beginsel rechtmatig en in overeenstemming met het monetair beleid zijn. Gezien de belangrijke rol die de ECB speelt in de programma’s voor financiële bijstand (de opstelling en goedkeuring ervan en het periodiek toezicht erop), kan haar optreden in bepaalde omstandigheden worden gezien als meer dan louter een „ondersteuning” van het economisch beleid. Bijgevolg dient de ECB bij de eventuele toepassing van het OMT-programma, **wil dit het karakter van maatregel van monetair beleid behouden, zich ervan te onthouden rechtstreeks deel te nemen aan het voor het getroffen land geldende programma voor financiële bijstand.**

De advocaat-generaal is van mening dat **de ECB de vaststelling van een onconventionele maatregel zoals het OMT-programma naar behoren dient te motiveren en daarbij duidelijk en nauwkeurig de buitengewone omstandigheid dient**

aan te geven die deze maatregel rechtvaardigt. Aangezien in het persbericht van 6 september 2012 geen dergelijke rechtvaardiging is opgenomen, **moet bij de eventuele toepassing van het programma, zowel de rechtshandeling waarmee er vorm aan wordt gegeven als de uitvoering ervan voldoen aan voormelde motiveringsvereisten.**

Volgens de advocaat-generaal **is het OMT-programma geschikt** om de rente op staatsobligaties van de getroffen staten te doen dalen, waardoor de financiële situatie in de betrokken staten zich in zekere mate zal kunnen normaliseren, zodat de ECB haar monetair beleid zal kunnen voeren in omstandigheden die meer zekerheid en stabiliteit bieden. Hij voert ook aan dat het OMT-programma **noodzakelijk en evenredig sensu stricto** is, omdat de ECB geen risico's aangaat waardoor een scenario van insolventie voor haar onafwendbaar zou kunnen worden. De advocaat-generaal wijst erop dat deze beoordeling afhangt van de wijze waarop het OMT-programma daadwerkelijk in de praktijk wordt gebracht, en beperkt zijn analyse tot de elementen in het persbericht van 6 september 2012.

Daarom is advocaat-generaal Cruz Villalón van mening dat het door de ECB aangenomen OMT-programma, zoals dit blijkt uit de in het persbericht vermelde technische kenmerken, niet in strijd is met het evenredigheidsbeginsel en kan worden geacht rechtmatig te zijn, op voorwaarde dat de ECB bij de eventuele toepassing van het programma de motiveringsplicht en de eisen van het evenredigheidsbeginsel strikt in acht neemt.

Wat de tweede prejudiciële vraag aangaat, betreffende het in het VWEU neergelegde verbod van monetaire begrotingsfinanciering, onderzoekt de advocaat-generaal of het OMT-programma, doordat het de ECB toestaat om obligaties van de lidstaten van de eurozone op de secundaire markt te kopen, inbreuk maakt op dit verbod om rechtstreeks schuld papier van de lidstaten aan te kopen. Hij wijst erop dat dit verbod een fundamentele regel is van het „constitutionele kader” van de Economische en Monetaire Unie, en dat uitzonderingen daarop dus strikt moeten worden uitgelegd. Het VWEU voorziet niet in een verbod op transacties op de secundaire markt (anders zou het Eurosysteem een onmisbaar instrument worden ontnomen voor de normale uitvoering van de taken van het monetair beleid), maar verlangt dat de ECB, wanneer zij op die markt optreedt, dit met voldoende garanties doet om te verzekeren dat haar optreden verenigbaar is met het verbod van monetaire financiering.

Volgens de advocaat-generaal zal de ECB, hoewel de toepassing van het OMT-programma investeerders onvermijdelijk in zekere mate ertoe kan aanzetten om op de primaire markt schuld titels te kopen, bijzonder omzichtig handelen wanneer zij op de secundaire markt ingrijpt, ter voorkoming van speculatief gedrag dat afdoet aan de doeltreffendheid van het OMT-programma. Van wezenlijk belang is dat deze stimulans om schuld te kopen niet onevenredig is aan de doelstellingen van de maatregel.

Tot slot wijst de advocaat-generaal erop dat om te voldoen aan het verbod van monetaire financiering, het OMT-programma in voorkomend geval zo moet worden uitgevoerd, dat voor de betrokken overheidsobligaties een marktprijs kan worden gevormd, zodat er een daadwerkelijk verschil blijft bestaan tussen de aankoop van obligaties op de primaire markt en op de secundaire markt (aangezien de aankoop op de secundaire markt seconden na het tijdstip van de uitgifte van een obligatie op de primaire markt het onderscheid tussen de twee markten zou kunnen doen vervagen).

Advocaat-generaal Cruz Villalón komt derhalve tot de conclusie dat **het OMT-programma verenigbaar is met het VWEU op voorwaarde dat bij de eventuele uitvoering van dat programma, met de timing verband houdende voorwaarden gelden die het daadwerkelijk mogelijk maken dat voor de overheidsobligaties een marktprijs wordt gevormd.**

NOTA BENE: De conclusie van de advocaat-generaal bindt het Hof van Justitie niet. De advocaten-generaal hebben tot taak, in volledige onafhankelijkheid het Hof een juridische oplossing te bieden voor het concrete geschil. De rechters van het Hof beginnen vandaag met de beraadslagingen over het arrest, dat op een latere datum zal worden gewezen.

NOTA BENE: De prejudiciële verwijzing biedt de rechterlijke instanties van de lidstaten de mogelijkheid, in het kader van een bij hen aanhangig geding aan het Hof vragen te stellen over de uitlegging van het recht van de Unie of over de geldigheid van een handeling van de Unie. Het Hof beslecht het nationale geding niet. De nationale rechterlijke instantie dient het geding af te doen overeenkomstig de beslissing van het Hof. Deze beslissing bindt op dezelfde wijze de andere nationale rechterlijke instanties die kennis dienen te nemen van een soortgelijk probleem.

Voor de media bestemd niet-officieel stuk, dat het Hof van Justitie niet bindt.

De [volledige tekst](#) van de conclusie is op de dag van de uitspraak te vinden op de website CURIA.

Contactpersoon voor de pers: Stefaan Van der Jeught ☎ (+352) 4303 2170

Beelden van de uitspraak van het arrest zijn beschikbaar via ["Europe by Satellite"](#) ☎ (+32) 2 2964106