

Οι βασικές σκέψεις της απόφασης της 5ης Μαΐου 2020 του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της Γερμανίας στην υπόθεση Weiß σχετικά με το πρόγραμμα αγοράς κρατικών ομολόγων (PSPP) της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας*

του Νικόλαου Ι. Σημαντήρα

Δ.Ν., Δικηγόρου, Μεταδιδακτορικού
Ερευνητή Νομικής Σχολής Αθηνών

Με την απόφαση της 5ης Μαΐου 2020 το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο της Γερμανίας (BVerfG) έκανε δεκτές ατομικές συνταγματικές προσφυγές κατά του προγράμματος αγοράς ομολόγων του κρατικού τομέα (Public Sector Purchase Programme – PSPP). Κρίθηκε ότι η Κυβέρνηση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και το Γερμανικό Ομοσπονδιακό Κοινοβούλιο (Bundestag) προσέβαλαν το δικαίωμα των θιγομένων πολιτών που απορρέει από το άρθρο 38 του Συντάγματος της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας (δικαίωμα ψήφου) σε συνδυασμό με τα άρθρα 20 παρ. 1 και 2 (δημοκρατική αρχή) και 70 παρ. 3 δια της παραλείψεώς τους να προβούν σε ενέργειες κατά του ότι η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) δεν ήλεγξε αν και δεν απέδειξε ότι τα επιμέρους μέτρα που έλαβε στο πλαίσιο των αποφάσεών της για την υιοθέτηση και εφαρμογή του PSPP είναι σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας. Η κρίση αυτή του BVerfG δεν αντίκειται στην απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) της 11ης Δεκεμβρίου 2018 επί σχετικών προδικαστικών ερωτημάτων, καθώς η εν λόγω απόφαση του ΔΕΕ δεν παρίσταται πλέον ως κατανοητή σχετικά με το ζήτημα του ελέγχου αναλογικότητας των αποφάσεων της ΕΚΤ που αφορούν το PSPP και ως εκ τούτου εξεδόθη καθ' υπέρβασιν εξουσίας υπακίνης. Από την άλλη πλευρά, το BVerfG δεν διαπίστωσε παράβαση

της απαγόρευσης νομισματικής χρηματοδότησης των κρατών-μελών μέσω του PSPP. Τα μέτρα στήριξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) και της ΕΚΤ που υιοθετήθηκαν για την αντιμετώπιση της κρίσης που σχετίζεται με την πανδημία covid δεν αποτέλεσαν αντικείμενο της παρούσης κρίσης.

Ιστορικό

Το PSPP αποτελεί μέρος του Expanded Asset Purchase Programme (EAPP), ενός προγράμματος-πλαίσιου του Ερωσυστήματος για την αγορά περιουσιακών τίτλων. Όπως αποδεικνύεται από την αιτιολογία του, το EAPP αποσκοπεί σε μια αύξηση του χρηματικού όγκου – δια του τρόπου αυτού επιδιώκεται η στήριξη της κατανάλωσης και των επενδύσεων και η αύξηση του πληθωρισμού της Ευρωζώνης σε επίπεδο μόλις κάτω του 2%. Το PSPP υιοθετήθηκε με απόφαση της ΕΚΤ της 4ης Μαρτίου 2015, η οποία τροποποιήθηκε στη συνέχεια από συνολικά άλλες πέντε αποφάσεις. Με το PSPP αγοράζονται –με όρους που καθορίζονται στις επιμέρους αποφάσεις της ΕΚΤ– κρατικά ομόλογα και άλλοι παρόμοιοι τίτλοι που είναι διαθέσιμοι στις αγορές και εκδίδονται από την κυβέρνηση ενός κράτους-μέλους της ζώνης του ευρώ, «αναγνωρισμένα όργανα», διεθνείς οργανισμούς και τράπεζες αναπτυξιακής που έχουν την έδρα τους εντός της ζώνης του ευρώ. Το PSPP αποτελεί το συντριπτικά μεγαλύτερο μέρος του EAPP. Την 8η Νοεμβρίου 2019, το Ευρωσύστημα είχε αγοράσει στο πλαίσιο του EAPP τίτλους συνολικής αξίας 2.557.800 εκατομμυρίων ευρώ (2,6 τρισεκατομμυρίων), εκ των οποίων τίτλοι αξίας

(*) Απόδοση στα ελληνικά του άρθρου «Προσφυγές κατά του προγράμματος αγοράς ομολόγων του κρατικού τομέα (PSPP) της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας» της Γερμανίας την 5η Μαΐου 2020.

2.088.100 εκ. ευρώ (2,1 τρισεκατομμυρίων) αγοράστηκαν στο πλαίσιο του PSPP.

Οι προσφεύγοντες ισχυρίζονται στις συνταγματικές τους προσφυγές ότι το PSPP στοιχειοθετεί παράβαση της απαγόρευσης νομισματικής κρατικής χρηματοδότησης (άρθρ. 123 ΣΛΕΕ) και της αρχής της δοτής αρμοδιότητας (άρθρο 5 παρ. 1 ΣΕΕ σε συνδυασμό με άρθρ. 119 και 127 επ. ΣΛΕΕ). Με απόφαση προδικαστικής παραπομπής της 18ης Ιουλίου 2017, το BVerfG έθεσε σειρά προδικαστικών ερωτημάτων στο ΔΕΕ, τα οποία αφορούσαν ιδίως την απαγόρευση νομισματικής χρηματοδότησης των κρατών, την αρμοδιότητα της ΕΚΤ σχετικά με την άσκηση νομισματικής πολιτικής, καθώς και το ζήτημα μια πιθανής υπέρβασης της εξουσίας της ΕΚΤ σε βάρος των αρμοδιοτήτων των κρατών-μελών και της δημοσιονομικής τους κυριαρχίας. Με την απόφαση της 1ης Δεκεμβρίου 2018, το ΔΕΕ έκρινε ότι το PSPP δεν υπερβαίνει τα όρια των αρμοδιοτήτων της ΕΚΤ και δεν παραβιάζει την απαγόρευση νομισματικής χρηματοδότησης των κρατών-μελών. Εν συνεχεία, η προφορική διαδικασία ενώπιον του BVerfG στην Καρλσρούη έλαβε χώρα την 30η και 31η Ιουλίου 2019.

Βασικές σκέψεις

1. Η απόφαση της ΕΚΤ της 4ης Μαρτίου 2015 (EU) 2015/774 και οι μεταγενέστερες αποφάσεις (EU) 2015/2101, (EU) 2015/2464, (EU) 2016/702 και (EU) 2010/100 συνιστούν, εν όψει των άρθρων 119 και 127 επ. ΣΛΕΕ και άρθρ. 17 επ. του Κανονισμού ΕΚΤ και παρά τις περί του αντιθέτου κρίσεις του ΔΕΕ, μέτρα που εξεδόθησαν καθ' υπέρβαση των ορίων της εξουσίας της (μέτρα *ultra-vires*).

1. Κατά την πάγια νομολογία του BVerfG (βλ. BVerfGE 126, 286 <302 επ.; 134, 366 <382 επ. πλαγιαριθμ. 22 επ.>; 142, 123 <198 επ., πλαγιαριθμ. 143 επ.>; BVerfG, Απόφ. του Δεύτερου Τμήματος της 30ης Ιουλίου 2019 - 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 -, πλαγιαριθμ. 140 επ.) αποτελεί υποχρέωσή του να ελέγχει ουσιαστικούς ισχυρισμούς σχετικά με ενέργειες *ultra vires* των ενωσιακών οργάνων και υπηρεσιών, να ερμηνεύει και να εφαρμόζει τις Ευρωπαϊκές Συνθήκες σε συντονισμό με το ΔΕΕ και να εγγυάται έτσι τον ενιαίο χαρακτήρα του ενωσιακού δικαίου. Αν κάθε κράτος-μέλος είχε την αξίωση μέσω των δικαστηρίων του να αποφασίζει σχετικά με την ισχύ πράξεων των ενωσιακών οργάνων θα μπορούσε να παρακάμπτεται η αρχή της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου και θα ετίθετο υπό διακινδύνευση η ενιαία εφαρμογή του ενω-

σιακού δικαίου. Από την άλλη πλευρά, όμως, αν τα κράτη-μέλη παραιτούνταν εντελώς από τον έλεγχο *ultra-vires* (τον έλεγχο τυχόν υπέρβασης των ορίων των αρμοδιοτήτων των οργάνων της Ένωσης), η εξουσία ερμηνείας των Συνθηκών θα μετατίθετο αποκλειστικά στα ενωσιακά όργανα και μάλιστα ακόμη και όταν η δική τους αντίληψη περί της ορθής νομικής ερμηνείας θα σήμαινε κατ' αποτέλεσμα μια τροποποίηση των Συνθηκών ή μια διεύρυνση των αρμοδιοτήτων και εξουσιών τους. Το γεγονός ότι -όπως άλλωστε είναι αναμενόμενο κατά τις θεσμικές και διαδικαστικές ρυθμίσεις και ιδιαιτερότητες του ενωσιακού δικαίου- σε σπάνιες και οριακές περιπτώσεις μιας υπέρβασης αρμοδιοτήτων εκ μέρους των ενωσιακών οργάνων η οπτική του εθνικού συνταγματικού δικαίου δεν ταυτίζεται πλήρως με την οπτική του ενωσιακού δικαίου, οφείλεται στο ότι και μετά τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβώνας τα κράτη-μέλη της ΕΕ παραμένουν «κύριοι των Συνθηκών» (*Herrn der Verträge*) και η ΕΕ δεν έχει καταστεί ομοσπονδιακό κράτος (βλ. BVerfGE 123, 267 <370 επ.>). Οι κατά κανόνα αναπόφευκτες καταστάσεις εντάσεων που ανακύπτουν στο πλαίσιο αυτής της κατασκευής πρέπει να αμβλύνονται σύμφωνα με την ιδέα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και μέσω μιας αμοιβαίας λήψης υπ' όψιν της άλλης πλευράς. Αυτό χαρακτηρίζει, άλλωστε, τη συνεργασία εντός της ΕΕ, η οποία αποτελεί έναν σύνδεσμο κρατών, συνταγμάτων, διοικήσεων και δικαστηρίων (*Staaten-, Verfassungs-, Verwaltungs-, und Rechtsprechungsverbund* - BVerfGE 140, 317 <338 πλαγιαριθμ. 44).

Η ερμηνεία και εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου συμπεριλαμβανομένου και του καθορισμού της εφαρμοστέας νομικής μεθόδου είναι κατ' αρχήν αρμοδιότητα του ΔΕΕ, στο οποίο εναπόκειται κατ' άρθρ. 19 παρ. 1 εδ. 2 ΣΕΕ να διαφυλάττει την πήρηση του δικαίου κατά την ερμηνεία και εφαρμογή των Συνθηκών. Οι μέθοδοι δικανικής ερμηνείας των κανόνων δικαίου που έχει διαμορφώσει η νομολογία του ΔΕΕ βασίζονται στις κοινές (συνταγματικές) νομικές παραδόσεις των κρατών-μελών (άρθρο 6 παρ. 3 ΣΕΕ, άρθρο 340 παρ. 2 ΣΛΕΕ), όπως αυτές αντικατοπτρίζονται στη νομολογία των συνταγματικών και ανωτάτων δικαστηρίων τους και στη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Η χρήση των νομικών αυτών μεθόδων και αρχών δεν μπορεί -και δεν πρέπει- να ταυτίζεται πλήρως με τις μεθόδους που εφαρμόζουν τα εθνικά δικαστήρια, δεν μπορεί, όμως, και να απο-

μακρύνεται από αυτές άνευ ετέρου. Οι ιδιαιτερότητες του ενωσιακού δικαίου απαιτούν σημαντικές αποκλίσεις ως προς τη σημασία και τη βαρύτητα των διαφορών μέσω ερμηνείας του δικαίου. Η αρμοδιότητα ερμηνείας του ΔΕΕ κατ' άρθ. 19 παρ. 1 εδ. 2 ΣΕΕ δεν περιλαμβάνει τη δυνατότητα πρόδηλης αδιαφορίας για τις γνωστές στον ευρωπαϊκό νομικό χώρο μεθόδους ερμηνείας του δικαίου ή τις νομικές αρχές που είναι κοινές στις έννομες τάξεις των κρατών μελών. Ως εκ τούτου, όταν τίθεται ζήτημα ερμηνείας του ενωσιακού δικαίου, το οποίο κατά τις συνηθισμένες μεθόδους επίλυσης ερμηνευτικών νομικών ζητημάτων δύναται να οδηγήσει σε διαφορετικά συμπεράσματα, το BVerfG δεν έχει την αποστολή να προκρίνει τη δική του ερμηνευτική προσέγγιση έναντι αυτής του ΔΕΕ (BVerfGE 126, 286 <307>). Έτσι, ακόμη και σε περιπτώσεις, στις οποίες υπάρχουν σοβαρά επιχειρήματα κατά μιας υποστηριζόμενης από το ΔΕΕ ερμηνείας, το BVerfG πρέπει να σέβεται την απόφαση του ΔΕΕ, εφόσον, όμως, η απόφαση του ΔΕΕ βασίζεται σε αναγνωρισμένες μεθοδολογικές αρχές και δεν παρίσταται αντικειμενικά ως αυθαίρετη.

2. Η κρίση του ΔΕΕ ότι η απόφαση της ΕΚΤ σχετικά με το πρόγραμμα PSPP και τις τροποποιήσεις του καλύπτεται από τις αρμοδιότητες της ΕΚΤ αγνοεί με πρόδηλο τρόπο τη σημασία της αρχής της αναλογικότητας, η οποία πρέπει να γίνεται σεβαστή και σε σχέση με τον καταμερισμό αρμοδιοτήτων μεταξύ κρατών-μελών και Ένωσης (άρθρο 5 παρ. 1 εδ. 2 και παρ. 4 ΣΕΕ) και δεν είναι υποστηρίξιμη μεθοδολογικά για τον λόγο ότι δεν λαμβάνει καθόλου υπόψιν τις πραγματικές επιπτώσεις του προγράμματος στην οικονομική πολιτική.

Η προσέγγιση του ΔΕΕ, κατά την οποία δεν λαμβάνονται υπόψιν κατά τον έλεγχο αναλογικότητας οι πραγματικές επιπτώσεις του προγράμματος και παραλείπεται μια συνολική εκτίμηση και αξιολόγηση του προγράμματος δεν ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις του ελέγχου τήρησης της αρμοδιότητας άσκησης νομισματικής πολιτικής από το Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών και την ΕΚΤ. Στο πλαίσιο της προσέγγισης αυτής, η αρχή της αναλογικότητας δεν δύναται να εκπληρώσει τη διορθωτική λειτουργία που εξυπηρετεί προς προστασία των αρμοδιοτήτων των κρατών-μελών, κάτι που οδηγεί τελικά στο να απολέσει το ρυθμιστικό της περιεχόμενο η αρχή της δοτής αρμοδιότητας (άρθρο 5 παρ. 1 εδ. 1 και 2 ΣΕΕ).

Η πλήρης αγνόηση όλων των επιπτώσεων του προγράμματος στο επίπεδο της οικονομικής πολιτι-

κής είναι αντίθετη και στην μεθοδολογία που εφαρμόζει το ΔΕΕ σε σχεδόν όλους τους υπόλοιπους τομείς της ενωσιακής έννομης τάξης. Τούτο δεν συνάδει με τη διασυνδετική λειτουργία (Schnittstellenfunktion) που εξυπηρετεί η αρχή της δοτής αρμοδιότητας και τις συνέπειες που πηγάζουν από τη λειτουργία αυτή για τη μέθοδο του ελέγχου τήρησης της εν λόγω αρχής.

3. Η ερμηνεία της αρχής της αναλογικότητας και η βάση της ερμηνείας αυτής συγκεκριμενοποίηση της αρμοδιότητας της ΕΚΤ υπερβαίνουν τα όρια της αρμοδιότητας που έχει ανατεθεί στο ΔΕΕ κατ' άρθ. 19 παρ. 1 εδ. 2 ΣΕΕ. Ο δικαστικός αυτοπεριορισμός του ΔΕΕ, κατά τον οποίον ελέγχεται μόνον αν η ΕΚΤ έχει υποπέσει σε «πρόδηλο σφάλμα εκτίμησης», αν ένα μέτρο της υπερβαίνει «προδήλως» τον βαθμό που είναι αναγκαίος ή αν τα μειονεκτήματά του είναι «προδήλως» δυσανάλογα σε σχέση με τους επιδιωκόμενους σκοπούς, δεν δύναται να θέσει όρια στην αρμοδιότητα της ΕΚΤ, η οποία κατά τις Συνθήκες πρέπει να περιορίζεται αποκλειστικά στην άσκηση νομισματικής πολιτικής. Διότι δια του τρόπου αυτού είτε αναγνωρίζεται στην ΕΚΤ η εξουσία να καθορίζει η ίδια τα όρια της αρμοδιότητάς της, κάτι που οδηγεί σε μια υφέρπουσα (έμμεση) διεύρυνση της αρμοδιότητάς της, είτε γίνεται δεκτό ότι οι αρμοδιότητες της ΕΚΤ δεν είναι καν ελέγξιμες δικαστικά ή έστω ότι είναι ελέγξιμες σε πολύ μικρό βαθμό. Η διαφύλαξη των θεμελίων της κατανομής αρμοδιοτήτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση είναι αποφασιστικής σημασίας για την εγγύηση της δημοκρατικής αρχής και τη δικαιική υπόσταση της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

II. Εφόσον, επομένως, το BVerfG δεν δεσμεύεται από την απόφαση του ΔΕΕ, είναι αναγκασμένο να κρίνει το ίδιο αν το Ευρωσύστημα έδρασε εντός των ορίων της αρμοδιότητας που του αναγνωρίζει το πρωτογενές δίκαιο για τη λήψη των αποφάσεων σχετικά με την έναρξη και την υλοποίηση του PSPP. Επειδή δεν υφίστανται επαρκή στοιχεία σχετικά με την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας, συνάγεται ότι τα όρια της αρμοδιότητας της ΕΚΤ δεν έχουν τηρηθεί.

Ένα πρόγραμμα αγοράς κρατικών ομολόγων όπως το PSPP, το οποίο έχει σοβαρές συνέπειες σε επίπεδο οικονομικής πολιτικής, προϋποθέτει ιδίως ότι ο σκοπός νομισματικής πολιτικής που επιδιώκεται με το πρόγραμμα όσο και οι συνέπειές του στο επίπεδο της οικονομικής πολιτικής κατονομάζονται, αξιολογούνται και σταθμίζονται μεταξύ τους. Η άνευ προϋποθέσεων επιδίωξη του σκοπού νομισματικής

πολιτικής που εξυπηρετεί PSPPP, ο οποίος συνίσταται στην επίτευξη πληθωρισμού κοντά στο δύο τοις εκατό (2%), χωρίς να ληφθούν υπ' όψιν οι συνέπειες του προγράμματος σε επίπεδο οικονομικής πολιτικής, αγνοεί προδήλως την αρχή της αναλογικότητας [ως αρχή που διέπει την άσκηση των δοτών αρμοδιοτήτων της Ένωσης κατ' άρθ. 5 παρ. 1 εδ. β' ΣΕΕ].

Από τις αποφάσεις που αποτελούν το αντικείμενο της παρούσας δίκης δεν προκύπτει ότι διενεργήθηκε η απαιτούμενη στάθμιση μεταξύ του σκοπού νομισματικής πολιτικής που επιδιώκει το πρόγραμμα με τις συνέπειες που προκαλούνται από τα επιλεγμένα μέσα στο επίπεδο της οικονομικής πολιτικής. Για τον λόγο αυτό, οι εν λόγω αποφάσεις αντίκειται στο άρθ. 5 παρ. 1 εδ. β' και παρ. 4 ΣΕΕ και δεν καλύπτονται από την αρμοδιότητα της ΕΚΤ να ασκεί νομισματική πολιτική.

Οι αποφάσεις περιορίζονται στη διαπίστωση ότι ο επιδιωκόμενος στόχος διατήρησης του πληθωρισμού κοντά στο 2% δεν επιτυγχάνεται διαφορετικά και ότι δεν είναι διαθέσιμα λιγότερο επαχθή μέτρα. Οι αποφάσεις δεν περιέχουν καμία πρόγνωση σε σχέση με τις επιπτώσεις σε επίπεδο οικονομικής πολιτικής ούτε σε σχέση με το αν τελούν σε σχέση αναλογίας με τα πλεονεκτήματα που έχουν στην νομισματική πολιτική. Δεν προκύπτει από κανένα στοιχείο ότι η ΕΚΤ εκτίμησε και στάθμισε τις συνέπειες που προκαλούνται από το PSPP και συνδέονται άμεσα με αυτό, συνέπειες οι οποίες προκαλούνται από τον όγκο του προγράμματος που υπερβαίνει τα δύο τρισεκατομμύρια ευρώ με διάρκεια ήδη μεγαλύτερη των τριών ετών. Οι αρνητικές επιπτώσεις του PSPP αυξάνονται με την πάροδο του χρόνου και καθιστούν τις απαιτήσεις μιας τέτοιας στάθμισης ακόμη υψηλότερες.

Το PSPP βελτιώνει τις συνθήκες αναχρηματοδότησης των κρατών-μελών, διότι αυτά είναι σε θέση να έχουν πρόσβαση στις χρηματαγορές για δανεισμό με ευνοϊκότερους όρους. Ως εκ τούτου, το πρόγραμμα αυτό έχει σημαντικές επιπτώσεις για τη διαμόρφωση των συνθηκών άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής στα κράτη-μέλη. Μάλιστα, μπορεί να έχει την ίδια (ισοδύναμη) επίδραση με την παροχή χρηματοοικονομικής βοήθειας στα κράτη κατ' άρθ. 12 της Συνθήκης ESM. Το εύρος και η διάρκεια του PSPP μπορούν να οδηγήσουν σε μια κατάσταση, στην οποία ακόμη και σύμφωνες με το πρωτογενές δίκαιο επιπτώσεις του προγράμματος θα ήταν αντίθετες στην αρχή της αναλογικότητας. Επίσης, το PSPP έχει επιπτώσεις

στον τραπεζικό τομέα, καθώς δια της αγοράς κρατικών ομολόγων τα ομολόγα αυτά εντάσσονται στον ισολογισμό της ζώνης της ευρώ, με αποτέλεσμα τη βελτίωση της οικονομικής κατάστασης και της πιστοληπτικής ικανότητας των τραπεζών. Στις επιπτώσεις του PSPP ανήκουν επίσης οικονομικές και κοινωνικές παρενέργειες που αφορούν σχεδόν όλους τους πολίτες, καθώς τουλάχιστον εμμέσως επηρεάζονται μέτοχοι, μισθωτές, ιδιοκτήτες ακινήτων, αποταμιευτές και αγοραστές ασφαλιστικών προϊόντων. Ειδικά για τις αποταμιεύσεις προκαλούνται σοβαροί κίνδυνοι απώλειας περιουσίας. Επίσης, επιχειρήσεις οι οποίες από οικονομική άποψη δεν είναι βιώσιμες παραμένουν στην αγορά λόγω της μείωσης των επιτοκίων που προκαλείται από το πρόγραμμα PSPP. Τέλος, όσο αυξάνεται η διάρκεια και ο όγκος του προγράμματος αυξάνεται και η εξάρτηση του Ευρωσυστήματος από την πολιτική των κρατών-μελών, διότι με το πέρας του χρόνου δυσχεραίνεται ολοένα και περισσότερο ο τερματισμός του προγράμματος, χωρίς να τεθεί σε κίνδυνο η σταθερότητα της Ευρωζώνης.

Η ΕΚΤ θα έπρεπε να αξιολογήσει όλες τις παραπάνω επιπτώσεις στην οικονομική πολιτική να τις εξετάσει σε σχέση με τα πλεονεκτήματα των σκοπών άσκησης νομισματικής πολιτικής που εξυπηρετεί το πρόγραμμα και να τις σταθμίσει σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας. Μια τέτοια στάθμιση δεν φαίνεται να έχει λάβει χώρα ούτε κατά την έναρξη του προγράμματος ούτε σε μεταγενέστερο χρονικό σημείο. Χωρίς απόδειξη ότι έλαβε χώρα αυτή η στάθμιση είναι αδύνατος ο αποτελεσματικός δικαστικός έλεγχος της τήρησης των ορίων της αρμοδιότητας της ΕΚΤ.

III. Από την άλλη πλευρά, δεν είναι δυνατό να κριθεί οριστικά αν η παράλειψη της Ομοσπονδιακής Κυβέρνησης και του Ομοσπονδιακού Κοινοβουλίου να προβούν σε ενέργειες προκειμένου να τερματιστεί το PSPP στοιχειοθετεί παράβαση των καθηκόντων τους. Και τούτο, διότι για τον σχηματισμό σχετικής κρίσης απαιτείται να διαπιστωθεί πρώτα, με βάση έναν κατανοητό έλεγχο αναλογικότητας, αν το PSPP είναι συμβατό με το άρθρο 127 παρ. 1 ΣΛΕΕ.

IV. Κατά της κρίσης του ΔΕΕ ότι δεν στοιχειοθετείται παράβαση του άρθρου 123 παρ. 1 ΣΛΕΕ (απαγόρευση νομισματικής χρηματοδότησης κρατών-μελών από την ΕΚΤ) μπορούν να διατυπωθούν σοβαρές ενστάσεις λόγω του τρόπου με τον οποίο αντιμετωπίστηκαν οι «εγγυήσεις» που είχαν διαμορφωθεί στο πλαίσιο της υπόθεσης Gauweiler σε σχέση με προ-

γράμματα αγοράς κρατικών ομολόγων. Και τούτο, διότι το ΔΕΕ δεν προέβη σε έναν σχολαστικότερο έλεγχο των μέτρων που περιέχονται στο PSPP για την αντιμετώπιση πιθανών καταστρατηγήσεων της απαγόρευσης και δεν εξέτασε τους σχετικούς δείκτες για να αποκλείσει ένα τέτοιο ενδεχόμενο. Παρόλα αυτά, το Τμήμα του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου κρίνει ότι δεσμεύεται από την προσέγγιση αυτή του ΔΕΕ, διότι –εν όψει της πιθανότητας να έχουν πράγματι τηρηθεί από την ΕΚΤ τουλάχιστον οι εγγυήσεις που έχουν αναγνωριστεί από το ΔΕΕ– δεν είναι δυνατό να διαπιστωθεί ακόμη πρόδηλη παράβαση του άρθρου 123 παρ. 1 ΣΛΕΕ.

Βεβαίως, δια της προσέγγισής του, το ΔΕΕ έχει ελαχιστοποιήσει σε μεγάλο βαθμό την πρακτική επίδραση επιμέρους «εγγυήσεων», όπως της απαγόρευσης προηγούμενης ανακοίνωσης του προγράμματος, της περιόδου δέσμευσης και μη διάθεσης τίτλων, της απαγόρευσης διακράτησης των ομολόγων μέχρι τη λήξη τους και της αναγκαιότητας θέσπισης ενός «σεναρίου» εξόδου από το πρόγραμμα. Το ζήτημα, όμως, αν ένα πρόγραμμα αγοράς ομολόγων, όπως το PSPP, συνιστά πρόδηλη καταστρατήγηση του άρθρου 123 παρ. 1 ΣΛΕΕ δεν κρίνεται από την τήρηση ενός μοναδικού κριτηρίου. Αλλά στη βάση μιας συνολικής αξιολόγησης. Έτσι, δεν μπορεί κατ' αποτέλεσμα να διαπιστωθεί πρόδηλη καταστρατήγηση της απαγόρευσης νομισματικής χρηματοδότησης των προϋπολογισμών των κρατών-μελών ιδίως δε ότι:

- ο όγκος των αγορών είναι εκ των προτέρων περιορισμένος.
- οι αγορές που πραγματοποιούνται από το Ευρωσύστημα δημοσιολογούνται μόνο συγκεντρωτικά.
- τηρείται ανώτατο όριο ύψους 33% για κάθε διεθνή κωδικό αναπληρώσεως τίτλου.
- οι αγορές πραγματοποιούνται σύμφωνα με την κεφαλαιακή κλίμακα εσόδων των κρατών-μελών των κρατών-μελών.
- αγοράζονται ευλόγως μόνον ομολόγια και νομισμικών προσώπων που βάσει της αξιολόγησής τους (ratings) έχουν προσβάσει στις χρηματοδοτικές ανάγκες και
- οι αγορές τίτλων περιορίζονται σταυρωτικά και οι ήδη αγορασμένοι τίτλοι διατίθενται μόνο στις χρηματαγορές, όταν δεν είναι πιο αναγκαία η συνέχιση της παρέμβασης για την επίτευξη του πληρωστικού στόχου του επόμενου έτη ή της τήρησης του προϋπολογισμού στα προβλεπόμενα επίπεδα.

V. Δεν μπορεί να διαπιστωθεί εν προκειμένω ούτε προσβολή της συνταγματικής ταυτότητας του Συντάγματος της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας ούτε προσβολή της συνολικής δημοσιονομικής αρμοδιότητας της Ομοσπονδιακής Βουλής. Βεβαίως, εν όψει του όγκου του PSPP που ξεπερνά τα δύο τρισεκατομμύρια ευρώ, μια εκ των υστέρων ανατροπή του καταμερισμού κινδύνου μεταξύ ΕΚΤ και κεντρικών τραπεζών των κρατών-μελών θα άγγιζε τα όρια της δημοσιονομικής αρμοδιότητας της Ομοσπονδιακής Βουλής, όπως αυτά έχουν καθοριστεί από τη νομολογία του BVerfG, και, ως εκ τούτου, δεν θα ήταν συμβατή με το άρθρο 79 παρ. 3 του Συντάγματος της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας. Ωστόσο, ως προς τα κρατικά ομόλογα που αγοράζουν οι κεντρικές τράπεζες των κρατών-μελών, το PSPP δεν προβλέπει κάποια τέτοια κοινή ανάληψη κινδύνου, η οποία θα ήταν ούτως ή άλλως αντίθετη στο πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο.

VI. Η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση και το Ομοσπονδιακό Κοινοβούλιο έχουν βάσει των ευθυνών τους σε σχέση με την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση (Integrationsverantwortung) την υποχρέωση να αντιταχθούν στον μέχρι στιγμής χειρισμό του PSPP.

1. Σε περίπτωση που τα όργανα και οι υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης υποπίπτουν σε πρόδηλες και δομικά σημαντικές υπερβάσεις των αρμοδιοτήτων τους τα συνταγματικά όργανα της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας υποχρεούνται – στο πλαίσιο της αρμοδιοτήτων τους και με τα μέσα που έχουν στη διάθεσή τους– να δράσουν ενεργά προς την κατεύθυνση της τήρησης του προβλεπόμενου προγράμματος ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (Integrationsprogramm) και της ανάκλησης μέτρων που δεν καλύπτονται από αυτό. Υποχρεούνται, επίσης, –για όσο χρονικό διάστημα εξακολουθούν να υφίστανται τα μέτρα αυτά– να λαμβάνουν τις κατάλληλες προφυλάξεις, ώστε να παραμείνουν όσο το δυνατόν πιο περιορισμένες οι συνέπειες που τέτοια μέτρα έχουν σε εθνικό επίπεδο και στο εσωτερικό του κράτους.

2. Συγκεκριμένα, αυτό σημαίνει ότι η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση και η Ομοσπονδιακή Βουλή έχουν, βάσει των ευθυνών τους σε σχέση με την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση (Integrationsverantwortung), την υποχρέωση να προβούν σε ενέργειες προκειμένου η ΕΚΤ να διενεργήσει έλεγχο αναλογικότητας του PSPP. Το ίδιο ισχύει και για τη φάση επανεπένδυσης του PSPP που άρχισε την 1η Ιανουαρίου 2019, καθώς και για την

επανεναρξή του την 1η Νοεμβρίου 2019. Έτσι, εξακολουθεί να ισχύει και η υποχρέωσή τους να παρακολουθούν τις αποφάσεις του Ευρωσυστήματος σχετικά με τις αγορές κρατικών ομολόγων στο πλαίσιο του PSPP και να χρησιμοποιούν τα μέσα που έχουν στη διάθεσή τους προκειμένου το Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών να τηρεί τις αρμοδιότητες που του έχει ανατεθεί.

3. Θεσμικά όργανα, υπηρεσίες και δικαστήρια της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας απαγορεύεται να συνεργούν στην υιοθέτηση, υλοποίηση και εφαρμογή πράξεων που εξεδόθησαν καθ' υπέρβαση των ορίων της αρμοδιότητας του οικείου οργάνου (πράξεων *ultra vires*). Ως εκ τούτου, μετά το πέρας μιας μεταβατικής περιόδου που είναι αναγκαία για τον σχετικό συντονισμό εντός του Ευρωσυστήμα-

τος και μπορεί να έχει μέγιστη διάρκεια τριών μηνών, απαγορεύεται στην Κεντρική Τράπεζα της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας (Bundesbank) να συμμετέχει στην υλοποίηση και εφαρμογή των επίμαχων αποφάσεων της ΕΚΤ που σχετίζονται με το πρόγραμμα PSPP, εφόσον το Γενικό Συμβούλιο της ΕΚΤ δεν αποδείξει με κατανοητό τρόπο στο πλαίσιο μιας νέας απόφασής του ότι οι σκοποί νομισματικής πολιτικής που επιδιώκονται με το PSPP τελούν σε σχέση αναλογίας με τις οικονομικές και δημοσιονομικές επιπτώσεις που προκαλούνται από το εν λόγω πρόγραμμα. Αντίστοιχα, υπό την ίδια προϋπόθεση η Bundesbank υποχρεούται να μεριμνήσει προκειμένου να καταστεί δυνατή με συντονισμένο τρόπο στο πλαίσιο του Ευρωσυστήματος –έστω μακροπρόθεσμα– η πώληση των κρατικών ομολόγων που έχουν αγοραστεί.

