



Datum van  
inontvangstneming

:

03/04/2014

**Zaak C-62/14**

**Verzoek om een prejudiciële beslissing**

**Datum van indiening:**

10 februari 2014

**Verwijzende rechter:**

Bundesverfassungsgericht (Duitsland)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

14 januari 2014

**Verzoekers in de Verfassungsbeschwerdeprocedure respectievelijk  
verzoekster in de Organstreitprocedure:**

Peter Gauweiler

Bruno Bandulet

Wilhelm Hankel

Wilhelm Nölling

Karl Albrecht Schachtschneider

Joachim Starbatty

Roman Huber e.a.

Johann Heinrich von Stein e.a.

fractie DIE LINKE in de Deutsche Bundestag

**Deelnemer aan de Verfassungsbeschwerdeprocedure respectievelijk  
verweerder in de Organstreitprocedure:**

Deutscher Bundestag

**Deelnemer aan de procedures:**

Bundesregierung

**BUNDESVERFASSUNGSGERICHT** (Duits grondwettelijk hof)

(omissis)

**IN NAAM VAN HET VOLK**

in het geding

I. betreffende de Verfassungsbeschwerde<sup>1</sup> ingediend door

Dr. Peter Gauweiler,

(omissis) 80333 München,

(omissis)

(omissis)

(omissis)

tegen

1. het besluit van de Raad van bestuur van de Europese Centrale Bank van 6 september 2012 betreffende rechtstreekse monetaire transacties (Outright Monetary Transactions; hierna: „OMT”) en de herhaalde aankopen van staatsobligaties op basis van dat besluit en van het daaraan voorafgaande programma voor de effectenmarkten (Securities Markets Programme; hierna: „SMP”),
2. het verzuim van de Duitse federale regering (Bundesregierung) om bij het Hof van Justitie van de Europese Unie beroep in te stellen tegen de Europese Centrale Bank wegens het besluit van 6 september 2012 betreffende rechtstreekse monetaire transacties en wegens de aankopen van staatsobligaties;

(omissis)

**[Or. 2]**

II. betreffende de Verfassungsbeschwerde ingediend door

1. Dr. Bruno Bandulet, (omissis) 97688 Bad Kissingen,

2. Prof. Dr. Wilhelm Hankel, (omissis) 53639 Königswinter,

3. Prof. Dr. Wilhelm Nölling, (omissis) 22956 Grönwohld,

4. Prof. Dr. Karl Albrecht Schachtschneider, (omissis) 13469 Berlin,

<sup>1</sup> – Noot van de vertaler: in het kader van de Verfassungsbeschwerdeprocedure wordt klacht (de *Verfassungsbeschwerde*) ingediend over de verenigbaarheid van een wet met een of meer grondrechten uit de Duitse grondwet (*Grundgesetz*).

5. Prof. Dr. Dr. h.c. Joachim Starbatty, (omissis) 72076 Tübingen,  
(omissis) (omissis)

tegen

1. de maatregelen van het Europees Stelsel van centrale banken en van de Europese Centrale Bank ter redding van de euro, met name de aankoop op de secundaire markt van staatsobligaties van leden van de eurozone met het oog op de indirecte financiering van de staat,
2. het verzuim van de Duitse federale regering om krachtens artikel 263, eerste en tweede alinea, VWEU bij het Hof van Justitie van de Europese Unie beroep tot nietigverklaring in te stellen tegen de aankoop van staatsobligaties van lidstaten van de eurozone door het Europees Stelsel van centrale banken en de Europese Centrale Bank en tegen de aanvaarding van staatsobligaties als onderpand voor leningen van de centrale bank, voorzover deze maatregelen de financiering van de staat beogen;

(omissis)

III. betreffende de Verfassungsbeschwerde ingediend door

Roman Huber,

(omissis) 74594 Kreßberg,

alsook 11692 andere verzoekende partijen,

(omissis) (omissis)

(omissis)

(omissis)

**[Or. 3]** tegen

1. het verzuim van de Duitse federale regering om aan te sturen op de intrekking van het besluit van de Raad van bestuur van de Europese Centrale Bank van 6 september 2012 over de onbeperkte aankoop van obligaties van bepaalde eurolanden op de secundaire markt door de Europese Centrale Bank,
2. het verzuim van de Duitse federale regering om, door de vaststelling van de nodige voorzorgsmaatregelen, te verzekeren dat de aansprakelijkheid van de Bondsrepubliek Duitsland uit hoofde van de aankopen van obligaties op basis van het besluit van de Raad van bestuur van de Europese Centrale Bank van 6 september 2012 over de onbeperkte aankoop van obligaties van

bepaalde eurolanden op de secundaire markt door de Europese Centrale Bank, en haar aansprakelijkheid uit hoofde van het Verdrag tot instelling van het Europees stabiliteitsmechanisme niet groter is dan de som van haar betalingsverplichtingen op grond van artikel 8, lid 5, eerste zin, van dit Verdrag zoals vastgesteld in bijlage II bij dit Verdrag,

3. de weigering van de Deutsche Bundestag (Bondsdag) om, ter vrijwaring van zijn algemene begrotingsverantwoordelijkheid, slechts in te stemmen met de aanpassingsprogramma's in het kader van het Europees Stabiliteitsmechanisme, die een voorwaarde zijn voor de aankopen van obligaties door de Europese Centrale Bank, wanneer hij vooraf uitvoerig is geïnformeerd over de aard en de omvang van de aankopen van obligaties door de Europese Centrale Bank;

(omissis)

IV. betreffende de Verfassungsbeschwerde ingediend door

Prof. Dr. Johann Heinrich von Stein, (omissis) 70184 Stuttgart,

alsook 17 andere verzoekende partijen,

(omissis)

(omissis)

tegen het besluit van de ECB-Raad van 6 september 2012;

(omissis)

**[Or. 4]**

V. betreffende het verzoek, in het kader van de Organstreitprocedure<sup>2</sup> vast te stellen dat de verweerder in deze procedure

1. verplicht is om, ter vrijwaring van zijn algemene begrotingsverantwoordelijkheid, aan te sturen op de intrekking van het besluit van de Raad van bestuur van de Europese Centrale Bank van 6 september 2012 over de onbeperkte aankoop van obligaties van bepaalde eurolanden op de secundaire markt door de Europese Centrale Bank, aangezien dit een omzeiling is van het verbod van monetaire staatsfinanciering van artikel 123 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en om zich te

<sup>2</sup> – Noot van de vertaler: in het kader van een Organstreitprocedure wordt door een van de hoogste *Bundesorgane* (bondsorganen) of, onder bepaalde voorwaarden, door een aantal leden daarvan, klacht ingediend over de verenigbaarheid van een wet met grondwetsbepalingen die verband houden met de verdeling van bevoegdheden tussen de hoogste *Bundesorgane*.

onthouden van alle maatregelen of besluiten die strekken tot uitvoering van dat besluit;

2. slechts mag instemmen, middels een krachtens artikel 38, lid 1, tweede zin, artikel 20, leden 1 en 2, en artikel 79, lid 3, Grundgesetz (Duitse grondwet) ter vrijwaring van zijn algemene begrotingsverantwoordelijkheid noodzakelijk constitutief parlamentsbesluit, met de als voorwaarde voor de aankoop van staatsobligaties op de secundaire markt door de Europese Centrale Bank opgelegde aanpassingsprogramma's in het kader van de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit of het Europees Stabiliteitsmechanisme, wanneer hij vooraf toereikend is geïnformeerd over de aard, de omvang en de duur van de aankopen van obligaties door de Europese Centrale Bank alsook over de daarmee verbonden aansprakelijkheidsrisico's, en wanneer door de nodige voorzorgsmaatregelen is verzekerd dat de aansprakelijkheid van de Bondsrepubliek Duitsland uit hoofde van deze aankopen van obligaties niet groter is dan de som van haar betalingsverplichtingen op grond van artikel 8, lid 5, eerste zin, van het Verdrag tot instelling van het Europees stabiliteitsmechanisme, zoals bepaald in bijlage II bij dit Verdrag.

Verzoekster: Fractie DIE LINKE in de Bundestag (omissis) 11011 Berlin,

(omissis) (omissis)

(omissis)

**[Or. 5]**

Verweerder: Deutscher Bundestag, (omissis) 11011 Berlin,

(omissis) (omissis)

(omissis)

(omissis)

(omissis),

waarin heeft geïntervenieerd in de Ie tot en met de IVe procedure:

de Deutsche Bundestag, en

(omissis)

(omissis) (omissis)

(omissis)

(omissis)

waarin heeft geïntervenieerd in de Ie tot en met de IVe procedure alsook in de Ve procedure, wat deze laatste procedure betreft aan de zijde van de Bundestag:

de Bundesregierung,

10557 Berlijn (omissis) 10557 Berlin,

(omissis) (omissis)

**[Or. 6]** heeft de Tweede kamer van het Bundesverfassungsgericht

(omissis)

(omissis) op 14 januari 2014 de volgende beschikking gegeven:

- I. De behandeling van de zaken wordt geschorst.
- II. Krachtens artikel 19, lid 3, sub b, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en artikel 267, eerste alinea, sub a en b, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie wordt het Hof van Justitie van de Europese Unie verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
  1. a) Is het besluit van de Raad van bestuur van de Europese Centrale Bank van 6 september 2012 betreffende de technische kenmerken van rechtstreekse monetaire transacties (Technical features of Outright Monetary Transactions) onverenigbaar met de artikelen 119 en 127, leden 1 en 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en met de artikelen 17 tot en met 24 van het Protocol betreffende de statuten van het Europees Stelsel van centrale banken en van de Europese Centrale Bank, omdat het de grenzen van het in voornoemde bepalingen geregelde mandaat van de Europese Centrale Bank inzake het monetair beleid overschrijdt en inbreuk maakt op de bevoegdheden van de lidstaten?

**[Or. 7]** Worden de grenzen van het mandaat van de Europese Centrale Bank met name overschreden omdat het besluit van de Raad van bestuur van de Europese Centrale Bank van 6 september 2012

- aa) een verband legt met programma's voor economische hulpverlening van de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit of het Europees Stabiliteitsmechanisme (voorwaardelijkheid)?

- bb) slechts voorziet in de aankoop van staatsobligaties van bepaalde lidstaten (selectiviteit)?
  - cc) voorziet in de aankoop van staatsobligaties van programmalanden boven op de hulpprogramma's van de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit of het Europees Stabiliteitsmechanisme (parallellisme)?
  - dd) beperkingen en voorwaarden van de hulpprogramma's van de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit of het Europees Stabiliteitsmechanisme zou kunnen omzeilen (omzeiling)?
- b) Is het besluit van de Raad van bestuur van de Europese Centrale Bank van 6 september 2012 betreffende de technische kenmerken van rechtstreekse monetaire transacties onverenigbaar met het in artikel 123 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie neergelegde verbod van monetaire begrotingsfinanciering?

Staat aan de verenigbaarheid met artikel 123 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie met name in de weg dat het besluit van de Raad van bestuur van de Europese Centrale Bank van 6 september 2012

**[Or. 8]**

- aa) niet voorziet in kwantitatieve beperkingen voor de aankoop van staatsobligaties (volume)?
  - bb) niet voorziet in een periode tussen de emissie van staatsobligaties op de primaire markt en de aankoop ervan door het Europees Stelsel van centrale banken op de secundaire markt (marktprijsvorming)?
  - cc) toestaat dat alle aangekochte staatsobligaties worden aangehouden tot de vervaldatum (ingreep in de marktlogica)?
  - dd) geen specifieke eisen stelt aan de boniteit van de aan te kopen staatsobligaties (risico van in gebreke blijven)?
  - ee) voorziet in een gelijke behandeling van het Europees Stelsel van centrale banken en particuliere en andere houders van staatsobligaties (kwijschelding van schuld)?
2. Subsidiair, voor het geval dat het Hof van Justitie van oordeel zou zijn dat het besluit van de Raad van bestuur van de Europese Centrale Bank van 6 september 2012 betreffende de technische kenmerken van rechtstreekse monetaire transacties, als handeling van een instelling van de Europese



Unie, niet voorwerp kan zijn van een verzoek krachtens artikel 267, eerste alinea, sub b, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie:

- a) Moeten de artikelen 119 en 127 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en de artikelen 17 tot en met 24 van het Protocol betreffende de statuten van het Europees Stelsel van centrale banken en van de Europese Centrale Bank aldus worden uitgelegd dat zij het Eurosysteem – alternatief of cumulatief – in staat stellen,

**[Or. 9]**

- aa) de aankoop van staatsobligaties afhankelijk te stellen van het bestaan en de naleving van programma's voor economische hulpverlening van de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit of het Europees Stabiliteitsmechanisme (voorwaardelijkheid)?
  - bb) slechts staatsobligaties van bepaalde lidstaten aan te kopen (selectiviteit)?
  - cc) staatsobligaties van programmalanden aan te kopen boven op de hulpprogramma's van de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit of het Europees Stabiliteitsmechanisme (parallellisme)?
  - dd) beperkingen en voorwaarden van de hulpprogramma's van de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit of het Europees Stabiliteitsmechanisme te omzeilen (omzeiling)?
- b) Dient artikel 123 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, gelet op het verbod van monetaire begrotingsfinanciering, aldus te worden uitgelegd dat het het Eurosysteem – alternatief of cumulatief – is toegestaan,
    - aa) zonder kwantitatieve beperkingen staatsobligaties aan te kopen (volume)?
    - bb) staatsobligaties aan te kopen zonder dat een minimumperiode is verstreken vanaf de emissie ervan op de primaire markt (marktprijsvorming)?
    - cc) alle aangekochte staatsobligaties aan te houden tot de vervaldatum (ingreep in de marktlogica)?

**[Or. 10]**

- dd) staatsobligaties aan te kopen zonder minimumeisen te stellen aan de boniteit (risico van in gebreke blijven)?

- ee) te aanvaarden dat het Europees Stelsel van centrale banken op dezelfde wijze wordt behandeld als particuliere en andere houders van staatsobligaties (kwijtschelding van schuld)?
- ff) invloed uit te oefenen op de prijsvorming door rond hetzelfde tijdstip als de emissie van staatsobligaties door lidstaten van de eurozone het voornemen te uiten om staatsobligaties aan te kopen of anderszins op te treden (aanmoediging van de initiële aankoop)?

Motivering:

A. Feiten

- 1 Blijkens een afgewogen beoordeling van hun verzoeken komen verzoekers I tot en met IV middels Verfassungsbeschwerde op grond van artikel 93, lid 1, punt 4a, [Grundgesetz (hierna ook: „GG”)], § 13, punt 8a, en §§ 90 en volgende, van het [Bundesverfassungs-gerichtsgesetz (Duitse wet betreffende het Bundesverfassungsgericht; hierna: „BVerfGG”)], en verzoekster V middels een Organstreitprocedure krachtens artikel 93, lid 1, punt 1, GG, § 13, punt 5, §§ 63 en volgende van het BVerfGG op tegen onder meer de medewerking door de Deutsche Bundesbank (Duitse centrale bank) aan de uitvoering van het besluit van de Raad van bestuur van de Europese Centrale Bank van 6 september 2012 betreffende rechtstreekse monetaire transacties, alsook tegen het stilzitten van de Duitse federale regering en de Deutsche Bundestag met betrekking tot het besluit van de Raad van bestuur van de Europese Centrale Bank van 6 september 2012 betreffende rechtstreekse monetaire transacties (hierna: „OMT-besluit”).

[Or. 11]

I. Voorwerp van het geding

- 2 In het OMT-besluit is vastgesteld dat staatsobligaties van bepaalde lidstaten zonder begrenzing van het bedrag kunnen worden aangekocht, voor zover en zolang als deze lidstaten tegelijkertijd deelnemen aan een met de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit of het Europees Stabiliteitsmechanisme afgesproken hervormingsprogramma. Het verklaarde doel van de rechtstreekse monetaire transacties is een adequate transmissie van het monetair beleid en de gemeenschappelijkheid van dit beleid te verzekeren. In de notulen van de 340e vergadering van de Raad van bestuur van de Europese Centrale Bank van 5 en 6 september 2012 te Frankfurt am Main staat in dat verband te lezen:

„[...]”

With regard to *Outright Monetary Transactions (OMT)*, on a proposal from the *President*, the *Governing Council*:

(b) approved the main parameters of the Outright Monetary Transactions (OMT), which would be set out in a press release to be published after the meeting (Thursday, 6 september 2012);”

[„Wat de *Outright Monetary Transactions (OMT)* betreft, heeft de Raad van bestuur, op voorstel van de president:

(b) de voornaamste parameters van de Outright Monetary Transactions (OMT) goedgekeurd, die zullen worden uiteengezet in een persbericht dat na de vergadering zal worden bekendgemaakt (donderdag 6 september 2012);”]

- 3 Het persbericht dat in dat verband op 6 september 2012 werd bekendgemaakt, luidt als volgt:

**„6 September 2012 – Technical features of Outright Monetary Transactions**

As announced on 2 August 2012, the Governing Council of the European Central Bank (ECB) has today taken decisions on a number of technical features regarding the Eurosystem’s outright transactions in secondary sovereign bond markets that aim at safeguarding an appropriate monetary policy transmission and the singleness of the monetary policy. These will be known as Outright Monetary Transactions (OMTs) and will be conducted within the following framework:

**Conditionality**

A necessary condition for Outright Monetary Transactions is strict and effective conditionality attached to an appropriate European Financial Stability Facility/European Stability Mechanism (EFSF/ESM) programme. Such programmes can take the form of a full EFSF/ESM macroeconomic adjustment programme or a precautionary programme (Enhanced Conditions Credit Line), provided that they include the possibility of EFSF/ESM primary market purchases. The involvement of the IMF shall also be sought for the design of the [Or. 12] country-specific conditionality and the monitoring of such a programme.

The Governing Council will consider Outright Monetary Transactions to the extent that they are warranted from a monetary policy perspective as long as programme conditionality is fully respected, and terminate them once their objectives are achieved or when there is non-compliance with the macroeconomic adjustment or precautionary programme.

Following a thorough assessment, the Governing Council will decide on the start, continuation and suspension of Outright Monetary Transactions in full discretion and acting in accordance with its monetary policy mandate.

## **Coverage**

Outright Monetary Transactions will be considered for future cases of EFSF/ESM macroeconomic adjustment programmes or precautionary programmes as specified above. They may also be considered for Member States currently under a macroeconomic adjustment programme when they will be regaining bond market access.

Transactions will be focused on the shorter part of the yield curve, and in particular on sovereign bonds with a maturity of between one and three years.

No ex ante quantitative limits are set on the size of Outright Monetary Transactions.

## **Creditor treatment**

The Eurosystem intends to clarify in the legal act concerning Outright Monetary Transactions that it accepts the same (pari passu) treatment as private or other creditors with respect to bonds issued by euro area countries and purchased by the Eurosystem through Outright Monetary Transactions, in accordance with the terms of such bonds.

## **Sterilisation**

The liquidity created through Outright Monetary Transactions will be fully sterilised.

## **Transparency**

Aggregate Outright Monetary Transaction holdings and their market values will be published on a weekly basis. Publication of the average **[Or. 13]** duration of Outright Monetary Transaction holdings and the breakdown by country will take place on a monthly basis.

## **Securities Markets Programme**

Following today's decision on Outright Monetary Transactions, the Securities Markets Programme (SMP) is herewith terminated. The liquidity injected through the SMP will continue to be absorbed as in the past, and the existing securities in the SMP portfolio will be held to maturity.”

## [„6 september 2012 – Technische kenmerken van Outright Monetary Transactions<sup>3</sup>

Zoals aangekondigd op 2 augustus 2012 heeft de Raad van bestuur van de Europese Centrale Bank (ECB) vandaag beslissingen genomen over een aantal technische kenmerken van de directe transacties van het Eurosysteem op de secundaire obligatiemarkten die beogen een adequate transmissie van het monetair beleid en de gemeenschappelijkheid van dit beleid te verzekeren. Deze transacties zullen bekend staan als Outright Monetary Transactions (OMTs) en zullen worden uitgevoerd in het volgende kader:

### **Voorwaardelijkheid**

Een noodzakelijke voorwaarde voor Outright Monetary Transactions is strikte en doelmatige voorwaardelijkheid gekoppeld aan een passend Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit/Europees Stabiliteitsmechanisme (EFSF/ESM)-programma. Dergelijke programma's kunnen de vorm aannemen van een volledig EFSF/ESM-macro-economisch aanpassingsprogramma of een op voorzorg gericht programma (kredietlijn tegen verscherpte voorwaarden – Enhanced Conditions Credit Line), op voorwaarde dat een programma de mogelijkheid biedt tot EFSF/ESM-aankopen op de primaire markt. Tevens wordt beoogd het IMF te betrekken bij het formuleren van de [Or. 12] landspecifieke voorwaarden en het monitoren van een desbetreffend programma.

De Raad van bestuur zal Outright Monetary Transactions overwegen voor zover zij vanuit monetairbeleids perspectief gewettigd zijn en zolang volledig aan de programmavooraarden wordt voldaan. Outright Monetary Transactions zullen worden beëindigd zodra zij hun doel hebben bereikt of wanneer het macro-economische aanpassingsprogramma of voorzorgsprogramma niet wordt nageleefd.

Na een grondige beoordeling beslist de Raad van bestuur volledig naar eigen goeddunken over het starten, continueren en opschorten van Outright Monetary Transactions en handelt daarbij overeenkomstig zijn monetairbeleidsmandaat.

### **Bereik**

Outright Monetary Transactions zullen voor toekomstige gevallen van EFSF/ESM-macro-economische aanpassingsprogramma's of voorzorgsprogramma's op de hierboven beschreven wijze in overweging worden genomen. Zij kunnen tevens worden overwogen voor lidstaten die

<sup>3</sup> – Noot van de vertaler: de vertaling van het persbericht is gedeeltelijk overgenomen uit de Nederlandse versie van het ECB Maandbericht van september 2012, te vinden op <http://www.dnb.nl/publicatie/publicaties-ecb/index.jsp>.

thans voorwerp zijn van een macro-economisch aanpassingsprogramma op het moment dat deze weer toegang krijgen tot de obligatiemarkt.

Outright Monetary Transactions zullen zijn gericht op het kortere segment van de rendementscurve, met looptijden tussen één en drie jaar.

De omvang van Outright Monetary Transactions is niet *ex ante* beperkt.

### **Behandeling van schuldeisers**

Het Eurosysteem is voornemens in de rechtshandeling betreffende Outright Monetary Transactions te verklaren dat het dezelfde (*pari passu*) behandeling accepteert als particuliere of andere crediteuren ten aanzien van obligaties die zijn uitgegeven door eurolanden en aangekocht door het Eurosysteem via Outright Monetary Transactions, overeenkomstig de voorwaarden van de desbetreffende obligaties.

### **Sterilisatie**

De via Outright Monetary Transactions gecreëerde liquiditeit zal volledig worden gesteriliseerd.

### **Transparantie**

De totale Outright Monetary Transaction activa en de marktwaarde ervan zal wekelijks worden bekendgemaakt. De gemiddelde [Or. 13] looptijd van Outright Monetary Transaction activa, en de opsplitsing per land wordt maandelijks bekendgemaakt.

### **Programma voor de effectenmarkten**

Met het besluit betreffende Outright Monetary Transactions van vandaag komt een onmiddellijk einde aan het Programma voor de effectenmarkten (Securities Markets Programme; SMP). De via het SMP geïnjecteerde liquiditeit zal zoals in het verleden verder worden geabsorbeerd, en de bestaande effecten in de SMP-portefeuille zullen tot de vervaldatum worden aangehouden.”]

- 4 Aan het OMT-besluit is tot dusver geen uitvoering gegeven.

## II. Procesverloop

1. Betoog van de verzoekende partijen
- 5 Verzoekers [in de Beschwerdeprocedure] en verzoekster [in de Organstreitprocedure] zijn van mening dat de Duitse federale regering en de Deutsche Bundestag verplicht zijn om zich in te spannen om te verkrijgen dat het OMT-besluit wordt ingetrokken of in elk geval om te verhinderen dat uitvoering

wordt gegeven aan dat besluit, en dat de Deutsche Bundesbank niet mag meewerken aan de uitvoering van het besluit. Dit motiveren zij door te stellen dat er bij het OMT-besluit sprake is van een zogenoemde ultra-vireshandeling. Het valt niet binnen het mandaat van de Europese Centrale Bank uit hoofde van de artikelen 119 en 127 en volgende van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en maakt bovendien inbreuk op het verbod van monetaire begrotingsfinanciering (artikel 123 VWEU) alsook tegen de onafhankelijkheid van de Europese Centrale Bank. Staatsobligaties mogen slechts worden gekocht in het kader van het monetair beleid. Bij het OMT-besluit gaat het echter om meerdere redenen niet om het monetaire beleid. Het overschrijdt de grenzen van het monetair beleid en schendt het verbod van monetaire begrotingsfinanciering door de Europese Centrale Bank, doordat het bepaalt dat gericht uitsluitend obligaties van bepaalde staten worden aangekocht, dat staatsobligaties worden gekocht waarvoor er op de markt geen koper is, en dat de aankoop van staatsobligaties afhankelijk is van beleidsvoorwaarden, namelijk van de deelname van de begunstigde lidstaat aan een programma van de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit of het Europees Stabiliteitsmechanisme. Het monetair beleid moet de hele eurozone betreffen en niet-discriminatoir zijn ten aanzien van de verschillende eurolanden. De koppeling van OMT-aankopen aan beslissingen van de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit respectievelijk het Europees Stabiliteitsmechanisme en aan de in het kader daarvan overeengekomen voorwaarden **[Or. 14]** is voorts in strijd met de onafhankelijkheid van de Europese Centrale Bank. Vanuit feitelijk oogpunt zijn de voor een interventie van de Europese Centrale Bank noodzakelijke verstoringen op de markten voor staatsobligaties niet voorhanden. Het OMT-besluit komt neer op een met het Verdrag strijdige opschorting van de marktmechanismen. De Europese Centrale Bank beschikt niet over een mandaat om de euro te verdedigen met gelijk welke middelen, waaronder die welke resulteren in omvangrijke herverdelingen tussen banken en belastingbetalers alsook tussen belastingbetalers van verschillende lidstaten; zij beschikt daartoe niet over voldoende democratische legitimiteit. De overdracht van soevereiniteit aan de onafhankelijke Europese Centrale Bank is slechts op politiek niveau toegestaan en constitutioneel goedgekeurd onder de voorwaarde dat bedoelde overdracht beperkt is tot het monetair beleid. Aangezien het OMT-besluit de federale begroting zou kunnen blootstellen aan aansprakelijkheids- en betalingsrisico's die zo groot zijn dat afbreuk zou kunnen worden gedaan aan de algemene begrotingsverantwoordelijkheid van de Deutsche Bundestag en dus ook aan zijn begrotingsbevoegdheid, maakt het ook inbreuk op het in artikel 20, leden 1 en 2, GG neergelegde democratiebeginsel en doet het af aan de grondwettelijke identiteit van het Grundgesetz, die door de eeuwigheidsclausule van artikel 79, lid 3, GG niet alleen beschermd wordt tegen grondwetswijzigingen, maar ook tegen een uitholling door het proces van Europese integratie.

2. Opmerkingen van de Europese Centrale Bank en van de Deutsche Bundesbank

- 6 In het kader van de procedure voor het Bundesverfassungsgericht hebben de Europese Centrale Bank en de Deutsche Bundesbank hun standpunt kenbaar gemaakt.
- 7 a) Volgens de Europese Centrale Bank valt het OMT-besluit binnen haar mandaat en maakt het geen inbreuk op het verbod van monetaire begrotingsfinanciering. In de lidstaten van de eurozone is geen sprake meer van een adequate transmissie van haar monetair beleid, aangezien het zogenoemde monetair transmissiemechanisme verstoord is. In het bijzonder is het verband tussen de basisrentevoet en de bankrente ontregeld. Ongegronde angst bij de beleggers over de omkeerbaarheid van de euro hebben geleid tot ongerechtvaardigde renteopslagen. Het is de bedoeling deze met de Outright Monetary Transactions te neutraliseren. Als voorwaarde voor de aankoop van staatsobligaties op basis van het OMT-besluit geldt dat de begunstigde lidstaat met de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit of het [Or. 15] Europees Stabiliteitsmechanisme afspraken heeft gemaakt over macro-economische, structurele, budgettaire en financiële hervormingen, en deze naleeft. Outright Monetary Transactions dienen enkel om ongerechtvaardigde renteopstoten af te toppen. Wanneer een lidstaat zijn verplichtingen niet nakomt, worden de aankopen opgeschort, ook al raakt de betrokken lidstaat daardoor in ernstige economische moeilijkheden. Voorts geldt als voorwaarde dat de lidstaat toegang heeft tot de obligatiemarkt of deze opnieuw verkrijgt, zodat de met het rentemechanisme samenhangende fiscale discipline blijft bestaan.
- 8 Het Eurosysteem zal bij de op basis van het OMT-besluit aangekochte staatsobligaties geen aanspraak maken op de status van preferente crediteur. Weliswaar zal de Europese Centrale Bank niet instemmen met een kwijtschelding van schuld of met het geheel of gedeeltelijk afzien van vorderingen jegens de betrokken lidstaat, maar wanneer op een bijeenkomst van schuldeisers een meerderheid stemt voor kwijtschelding van schuld, zal de Europese Centrale Bank echter aanvaarden dat zij op gelijke voet wordt behandeld met andere eigenaars.
- 9 Het op basis van het OMT-besluit in aanmerking komende aankoopvolume bedraagt, gelet op de op de markt aanwezige Spaanse, Italiaanse, Iers en Portugese obligaties thans circa 524 miljard EUR (stand 7 december 2012). Het Europees Stelsel van centrale banken is echter niet voornemens zoveel als mogelijk van deze obligaties op te kopen, maar kan het geplande volume om strategische redenen niet bekendmaken.
- 10 Het is niet de bedoeling onmiddellijk vóór of na de emissie van staatsobligaties obligaties te kopen op de secundaire markt, zodat een marktprijs tot stand kan komen, en daarbij zal een aan de situatie aangepaste termijn van verschillende dagen in acht worden genomen. De precieze wachttermijn zal nog worden vastgelegd in een richtsnoer, maar zal niet worden bekendgemaakt.



- 11 Het OMT-besluit kan worden gebaseerd op artikel 18.1 van het Protocol betreffende de statuten van het Europees Stelsel van centrale banken en van de Europese Centrale Bank (hierna: „ESCB-statuten”). De aankoop van staatsobligaties op de secundaire markt beoogt niet buiten de financiële markten om de begrotingen van de betrokken lidstaten te financieren en de marktstimulansen buiten werking te stellen, maar heeft tot doel het renteniveau in overeenstemming te brengen met een normale **[Or. 16]** werking van de markt. Het Europees Stelsel van centrale banken is overigens gehouden het algemene economisch beleid in de Europese Unie te ondersteunen, voor zover dit niet indruist tegen het handhaven van de prijsstabiliteit. De Europese Centrale Bank is in dat verband evenwel onafhankelijk (artikel 130 VWEU en artikel 7 ESCB-statuten) en zal de globale voorwaarden steeds autonoom analyseren.
- 12 Er bestaat geen aansprakelijkheidsrisico voor de nationale begrotingen, aangezien het Europees Stelsel van centrale banken zich met name door voorzieningen en reserves voldoende heeft ingedekt tegen risico’s. Zouden zich niettemin verliezen voordoen, dan zouden deze verliezen als carry forward in de balans kunnen worden opgenomen en in de daaraanvolgende jaren worden verrekend met mogelijke inkomsten.
- 13 b) Volgens de Deutsche Bundesbank is de stelling dat er sprake is van een verstoring van het monetaire transmissiemechanisme twijfelachtig en rechtvaardigt zij het OMT-besluit niet. Renteopslagen op staatsobligaties kunnen niet worden opgesplitst in een gerechtvaardigd en een irrationeel deel. De slechtere economische ontwikkeling in een lidstaat rechtvaardigt hogere renteopslagen. Dat het bij het OMT-besluit in feite niet om de doeltreffendheid van het monetair beleid gaat, blijkt uit de omstandigheid dat een verstoring van het monetaire transmissiemechanisme moet worden aanvaard wanneer een lidstaat zich niet houdt aan zijn verplichtingen uit hoofde van afspraken met de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit of het Europees Stabiliteitsmechanisme.
- 14 Ook de aankoop van staatsobligaties op de secundaire markt zou de financieringsvoorwaarden van de begunstigde staat kunnen afkoppelen van de prijsvorming op de financiële markt, indien de marktdeelnemers erop zouden kunnen vertrouwen dat zij hun staatsobligaties te allen tijde aan het Eurosysteem kunnen verkopen. Hoe sneller dergelijke aankopen volgen op de emissie en hoe groter het volume van de aankopen, des te geringer is het risico. Een grootschalige aankoop van staatsobligaties brengt bovendien aanzienlijke risico’s mee en kan ertoe leiden dat een steeds groter deel van de schulden van een lidstaat door het Eurosysteem wordt overgenomen.
- 15 Elk verlies van de Deutsche Bundesbank belast de federale begroting, zodat de risico’s van aankopen van obligaties door het Eurosysteem vanuit economisch oogpunt niet anders zijn dan de risico’s van aankopen door het Europees Stabiliteitsmechanisme **[Or. 17]**. Anders dan bij het Europees

Stabiliteitsmechanisme is er bij het Eurosysteem echter geen parlementaire controle.

### III. Relevante bepalingen en rechtspraak

#### 1. Regelgevingskader

- 16 De relevante artikelen van het Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (grondwet van de Bondsrepubliek Duitsland) van 23 mei 1949 (omissis) [zoals gewijzigd] luiden:

„Artikel 20

(1) De Bondsrepubliek Duitsland is een democratische en sociale federale Staat.

(2) Alle staatsgezag gaat uit van het volk. Het wordt door het volk bij verkiezingen en stemmingen, en door specifieke wetgevende, uitvoerende en gerechtelijke organen uitgeoefend.

(3) De wetgevende macht is gebonden aan de grondwettelijke ordening en de uitvoerende en rechtsprekende macht zijn gebonden aan de wet en het recht

(4) [...]”

„Artikel 23

(1) Met het oog op de totstandbrenging van een verenigd Europa werkt de Bondsrepubliek Duitsland mee aan de ontwikkeling van de Europese Unie, die gebonden is aan democratische, sociale en federale beginselen, het beginsel van de rechtsstaat en het subsidiariteitsbeginsel, en een grondrechtenbescherming biedt die in wezen vergelijkbaar is met die van deze Grondwet [...] Voor de oprichting van de Europese Unie alsook voor wijzigingen van de verdragsgrondslagen en vergelijkbare regelingen waarop zij berust, waardoor de inhoud van deze Grondwet wordt gewijzigd of aangevuld of waardoor een dergelijke wijziging of aanvulling mogelijk wordt, geldt artikel 79, leden 2 en 3.

(1a) tot en met (7) [...]”

**[Or. 18]**

„Artikel 38

(1) De afgevaardigden van de Deutsche Bundestag worden gekozen in algemene, directe, vrije, gelijke en geheime verkiezingen. [...]

(2) en (3) [...]”

„Artikel 79

(1) [...]

(2) Voor een dergelijke wet is een meerderheid van twee derde van de leden van de Bundestag en twee derde van de stemmen van de Bundesrat vereist.

(3) Elke wijziging van deze Grondwet die raakt aan de verdeling van de Bond in deelstaten, aan het beginsel van hun deelname aan het wetgevingsproces of aan de beginselen die zijn neergelegd in de artikelen 1 en 20, is verboden.”

„Artikel 88

De Bond richt een emissie- en circulatiebank op als Bundesbank. Haar taken en bevoegdheden kunnen in het kader van de Europese Unie worden overgedragen aan de Europese Centrale Bank, die onafhankelijk is en de handhaving van de prijsstabiliteit als hoofddoel heeft.”

## 2. Rechtspraak van het Bundesverfassungsgericht

- 17 a) Het Bundesverfassungsgericht legt de hierboven aangehaalde voorschriften in zijn vaste rechtspraak aldus uit, dat zij aan de medewerking van de Bondsrepubliek Duitsland aan de Europese integratie grenzen stellen, waarvan de eerbiediging – ook naar aanleiding van klachten van individuele burgers – door het Bundesverfassungsgericht kan worden getoetst. Volgens de met het Maastricht-arrest in het jaar 1993 gevestigde rechtspraak heeft het kiesrecht dat particulieren aan artikel 38, lid 1, eerste zin, GG ontlenen ook een materiële inhoud:

(omissis) **[Or. 19]** (omissis)

- 18 (omissis) [Aangehaald in de punten 51 en 52 van de onderhavige beschikking]
- 19 Van schending van die materiële inhoud van de [door dit recht verleende] waarborg is enkel, maar in dat geval wel steeds, sprake wanneer het kiesrecht dreigt te worden uitgehold op een voor de politieke zelfbeschikking van het volk essentieel gebied, met andere woorden wanneer het democratisch zelfbestuur van het volk – via de Deutsche Bundestag – permanent zodanig wordt beperkt dat belangrijke politieke beslissingen niet meer zelfstandig kunnen worden genomen (omissis). Artikel 38, lid 1, eerste zin, GG verleent daarentegen geen recht op toetsing van de wettigheid van democratische meerderheidsbeslissingen door het Bundesverfassungsgericht die verder gaat dan het waarborgen van de hierboven

bedoelde rechten. Het kiesrecht heeft niet tot doel democratische processen inhoudelijk te toetsen, maar strekt ertoe deze mogelijk te maken (omissis).

- 20 b) Wat Duitsland betreft, wordt het handelen van instellingen en instanties van de Europese Unie democratisch gelegitimeerd in de – op basis van artikel 23, lid 1, GG aangenomen wet houdende toestemming met het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en in het daarin opgenomen integratieprogramma. Een kernelement van dat integratieprogramma is het in artikel 5, leden 1, eerste zin, en 2, VEU neergelegde beginsel van de bevoegdheidstoedeling.
- 21 In deze omstandigheden zijn handelingen van instellingen en instanties van de Europese Unie in de Bondsrepubliek Duitsland slechts binnen bepaalde grenzen verbindend:

**[Or. 20]**

[Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (hierna: „BVerfGE”)] 89, blz. 155, in het bijzonder blz. 187-188: „Aangezien de Duitser die stemrecht heeft zijn recht op deelname aan de democratische legitimering van de organen en instellingen waaraan de uitoefening van overheidsgezag is toevertrouwd, in hoofdzaak door de verkiezing van de Deutsche Bundestag uitoefent, dient de Bundestag ook te beslissen over Duitslands hoedanigheid van lidstaat van de Europese Unie, de handhaving van deze hoedanigheid en de evolutie ervan. [...] Beslissend is dat het lidmaatschap van de Bondsrepubliek Duitsland en de daaruit voortvloeiende rechten en plichten – in het bijzonder ook het juridisch bindende rechtstreekse optreden van de Europese Gemeenschappen in de nationale rechtssfeer – voor de wetgever voorzienbaar in het Verdrag waren omschreven en door hem in de toestemmingwet voldoende bepaalbaar zijn genormeerd (omissis). Dat betekent ook dat latere ingrijpende veranderingen van het in het Verdrag betreffende de Unie opgenomen integratieprogramma en de daarin opgenomen machtigingen om te handelen niet meer zijn gedekt door de wet houdende toestemming met dat Verdrag (omissis). Zouden bijvoorbeeld Europese organen of instellingen het Unieverdrag toepassen of ontwikkelen op een wijze die niet meer is gedekt door dat Verdrag, zoals het door de Duitse toestemmingswet is goedgekeurd, dan zouden de daaruit voortvloeiende rechtshandelingen op het Duitse grondgebied niet verbindend zijn. De Duitse staatsorganen zouden uit hoofde van het constitutioneel recht deze rechtshandelingen in Duitsland niet mogen toepassen. Dienovereenkomstig toetst het Bundesverfassungsgericht of handelingen van Europese organen of instellingen al dan niet binnen de grenzen van de hun verleende soevereine bevoegdheden blijven (omissis).”

- 22 c) De toetsingsbevoegdheid van het Bundesverfassungsgericht omvat het onderzoek of handelingen van Europese instellingen en organen het gevolg zijn

van kennelijke bevoegdheidsoverschrijdingen (aa), of de niet-overdraagbare grondwettelijke identiteit betreffen (artikel 79, lid 3, GG, junctis de artikelen 1 en artikel 20 GG; (omissis)) (bb) en het constitutionele organen, overheidsinstanties en rechterlijke instanties bijgevolg verboden is mee te werken aan de uitvoering van dergelijke maatregelen (cc).

- 23 aa) Naar aanleiding van een ontvankelijke klacht betreffende een ultra-vireshandeling dient het Bundesverfassungsgericht te toetsen of handelingen van instellingen en instanties van de Europese Unie, voor zover zij de grondslag vormen voor handelingen van Duitse staatsorganen, in Duitsland van toepassing zijn en verbindende werking hebben.

**[Or. 21]**

- 24 De voorwaarden voor ultra-virescontrole werden nader uitgewerkt in de Honeywell-uitspraak:

BVerfGE 126, blz. 286, in het bijzonder blz. 303 en 304: „De ultra-virescontrole mag slechts in overeenstemming met het Europese recht worden uitgeoefend (omissis). ([...]) De Unie dient te worden opgevat als een rechtsgemeenschap; zij is in het bijzonder gebonden door het beginsel van de bevoegdheidstoedeling en de grondrechten, en zij eerbiedigt de grondwettelijke identiteit van de lidstaten (zie inzonderheid artikel 4, lid 2, eerste zin, VEU, artikel 5, leden 1, eerste zin, en 2, eerste zin, VEU en artikel 6, leden 1, eerste zin, en 3, VEU). In de rechtsorde van de Bondsrepubliek Duitsland dient de toepassingsvoorrang (*Anwendungsvorrang*) van het Unierecht te worden erkend en moet worden verzekerd dat de krachtens de grondwet aan het Bundesverfassungsgericht toekomende toetsingsbevoegdheden slechts terughoudend en in overeenstemming met het Europese recht worden uitgeoefend. Dat betekent voor de aan de orde zijnde ultra-virescontrole, dat het Bundesverfassungsgericht de uitspraken van het Hof van Justitie in beginsel als verbindende uitlegging van het Unierecht in acht dient te nemen. Voordat kan worden aangenomen dat sprake is van een ultra-vireshandeling van de Europese instellingen en organen dient het Hof van Justitie dus de gelegenheid te worden gegeven, in het kader van een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, om het Verdrag uit te leggen en zich uit te spreken over de geldigheid en de uitlegging van de betrokken rechtshandeling. [...] Een ultra-virescontrole door het Bundesverfassungsgericht is bovendien slechts mogelijk wanneer duidelijk is dat met handelingen van de Europese instellingen en organen de grenzen van de overgedragen bevoegdheden zijn overschreden (omissis). Van een kennelijke schending van het beginsel van de bevoegdheidstoedeling is slechts sprake wanneer de Europese instellingen en organen de grenzen van hun bevoegdheden hebben overschreden op een wijze die specifiek inbreuk maakt op het beginsel van de bevoegdheidstoedeling (artikel 23, lid 1,

GG), met andere woorden wanneer de schending van de bevoegdheid voldoende gekwalificeerd is (zie aangaande het begrip ‚voldoende gekwalificeerd’ als voorwaarde in het Unierechtelijke aansprakelijkheidsrecht bijvoorbeeld het arrest van het Hof van Justitie van 10 juli 2003, C-472/00 P, Fresh Marine, Jurispr. blz. I-7541, punten 26-27). Dit betekent dat het handelen van de autoriteiten van de Unie kennelijk in strijd is met hun bevoegdheden en dat, gelet op het beginsel van de bevoegdheidstoebedeling en de bindende werking van de wet in een rechtsstaat, de betwiste handeling van groot belang is in het stelsel voor de allocatie van bevoegdheden tussen lidstaten en Unie (zie Kokott, Deutschland im Rahmen der Europäischen Union – zum Vertrag von Maastricht, AöR 1994, blz. 207, in het bijzonder blz. 220: ‚erhebliche Kompetenzüberschreitungen’ (aanzienlijke bevoegdheidsoverschrijdingen) en blz. 233: ‚drastische’ ultra-vireshandelingen; [...]).”

**[Or. 22]**

- 25 Dat is niet uitsluitend het geval wanneer bevoegdheden eigenmachtig worden uitgebreid tot gebieden die tot de grondwettelijke identiteit van de lidstaten behoren of bijzonder afhangen van het democratische discursieve proces in de lidstaten ((omissis), maar in dat geval wegen overschrijdingen van de bevoegdheden bijzonder zwaar (omissis).
- 26 Gelet op artikel 20, leden 1 en 2, GG kan van deze toetsing geen afstand worden gedaan. Ware dit anders, dan zou de vrije beslissing over de verdragsfundamenten ook in zoverre naar de instellingen en instanties van de Europese Unie worden overgedragen dat hun rechtsopvattingen in de praktijk zouden neerkomen op een verdragwijziging of een bevoegdheidsuitbreiding (omissis). In grensgevallen van eventuele bevoegdheidsoverschrijdingen door de instellingen en instanties van de Europese Unie – die zich op grond van de institutionele en procedurele regels van het Unierecht slechts zelden zullen voordoen – valt niet te vermijden dat het constitutionele en het unierechtelijke perspectief niet volkomen harmoniëren, aangezien in de Europese Unie de lidstaten nog steeds „meester van de Verdragen” zijn (omissis). Anders dan het geval is voor de geldingsvoorrang (*Geltungsvorrang*) van het Duitse federale recht in een deelstaat van Duitsland kan de toepassingsvoorrang van het Unierecht, die gebaseerd is op een nationaal bevel tot toepassing, niet omvattend zijn (omissis).
- 27 bb) Sorteert de maatregel van een instelling of instantie van de Europese Unie effecten die de door artikel 79, lid 3, GG beschermde grondwettelijke identiteit aantasten, dan is deze maatregel in Duitsland van meet af aan niet-toepasselijk. Voor een dergelijke maatregel kan geen grondslag in het primair recht bestaan, aangezien ook de wetgever die over de integratie beslist met de meerderheid bedoeld in artikel 23, lid 1, derde zin, GG juncto artikel 79, lid 2, GG aan de Europese Unie geen soevereine rechten mag overdragen, waarvan de uitoefening de door artikel 79, lid 3, GG beschermde grondwettelijke identiteit zou aantasten.

Een overeenkomstige uitbreiding van aanvankelijk conform de grondwet verleende bevoegdheden zou ultra-vires zijn. In het kader van de identiteitstoetsing (*Identitätskontrolle*) gaat het Bundesverfassungsgericht na, of de door artikel 79, lid 3, GG onaantastbaar verklaarde beginselen door een maatregel van de Europese Unie zijn aangetast (omissis). Daarbij gaat het bij zijn toetsing uit van de uitlegging van de maatregel die door het Hof van Justitie in een prejudiciële procedure krachtens artikel 267, tweede en derde alinea, VWEU wordt gegeven. In het kader van de **[Or. 23]** bestaande samenwerking staat het aan het Hof van Justitie om de maatregel uit te leggen. Daarentegen staat het aan het Bundesverfassungsgericht om de onaantastbare kern van de grondwettelijke identiteit vast te stellen, en om te toetsen of bedoelde maatregel (zoals uitgelegd door het Hof van Justitie) die kern aantast.

- 28 Een identiteitstoetsing kan in het bijzonder zien op de eerbiediging van de algemene begrotingsverantwoordelijkheid van de Deutsche Bundestag:

BVerfGE 132, blz. 195, in het bijzonder blz. 239, punt 106: „Artikel 38, lid 1, GG wordt met name geschonden, wanneer de Deutsche Bundestag aldus afstand doet van zijn parlementaire begrotingsverantwoordelijkheid dat hij of een toekomstige Bundestag hun recht om de begroting vast te stellen niet meer op eigen verantwoordelijkheid kunnen uitoefenen (omissis). De beslissing over overheidsontvangsten en -uitgaven is een fundamenteel bestanddeel van de democratische zelfbeschikking (*Selbstgestaltungsfähigkeit*) in een constitutionele staat (omissis). De Deutsche Bundestag moet derhalve beslissen over ontvangsten en uitgaven en is daarvoor verantwoordelijk jegens het volk. Het recht om de begroting vast te stellen is bijgevolg een centraal element van de democratische wilsvorming (omissis).”

BVerfGE 132, blz. 195, in het bijzonder blz. 240, punten 109 en 110: „Een noodzakelijke voorwaarde voor het voortbestaan van ruimtes met politieke vrijheid in de zin van de identiteitskern van de grondwet (artikel 20, leden 1 en 2, GG en artikel 79, lid 3, GG) is dat de begrotingswetgever zijn beslissingen over ontvangsten en uitgaven vrij van externe beïnvloeding door de instellingen en andere lidstaten van de Europese Unie neemt en steeds ‚meester over zijn beslissingen blijft’ [...]. Uit de democratische verankering van de begrotingsautonomie volgt [...], dat de Bundestag niet mag instemmen met een mechanisme van automatische borgstellingen of betalingen dat op intergouvernementeel of supranationaal niveau is overeengekomen, niet strikt is gereguleerd en naar de gevolgen ervan onbeperkt is, en dat, wanneer het is geactiveerd, onttrokken is aan zijn toezicht en invloed (omissis).

Bovendien mogen er geen permanente, op internationale verdragen gebaseerde mechanismen worden opgezet, die tot gevolg hebben dat aansprakelijkheid wordt opgenomen voor wilsbeslissingen van een andere

lidstaat, met name wanneer de gevolgen ervan moeilijk zijn te overzien. De Bundestag moet elke belangrijke, op solidariteit gebaseerde hulpmaatregel van de federale Staat op internationaal of EU-niveau welke gevolgen heeft voor de uitgaven afzonderlijk goedkeuren.” (omissis)

**[Or. 24]**

- 29 Aangezien artikel 79, lid 3, GG ook een „absolute grens” (omissis) stelt aan de toepasselijkheid van het Unierecht in de werkingssfeer van het Grundgesetz, kunnen de daar neergelegde beginselen niet worden afgewogen (omissis). Daarmee onderscheidt de identiteitscontrole door het Bundesverfassungsgericht in het kader van artikel 79, lid 3, GG zich wezenlijk van de toetsing door het Hof van Justitie aan artikel 4, lid 2, eerste zin, VEU. Artikel 4, lid 2, eerste zin, VEU verplicht de instellingen van de Unie de nationale identiteit te eerbiedigen. Bij deze toetsing wordt uitgegaan van een begrip van de nationale identiteit dat niet overeenstemt met het begrip grondwettelijke identiteit in de zin van artikel 79, lid 3, GG, doch veel verder gaat (zie arrest van het Hof van Justitie van 22 december 2010, C-208/09, Sayn-Wittgenstein, Jurispr. blz. I-13693, punt 83, waarin het gaat over het „Adelsaufhebungsgesetz” (wet tot afschaffing van de adel) als deel van de nationale identiteit. Op die basis merkt het Hof van Justitie de op grond van artikel 4, lid 2, eerste zin, VEU vereiste bescherming van de nationale identiteit aan als „rechtmatige doelstelling”, die in overweging dient te worden genomen bij het maken van de afweging tussen door het Unierecht verleende rechten en legitieme belangen (zie de volgende arresten van het Hof van Justitie: arrest van 2 juli 1996, C-473/93, Commissie/Luxemburg, Jurispr. blz. I-3207, punt 35; 14 oktober 2004, C-36/02, Omega, Jurispr. blz. I-9609, punten 23 en volgende; 22 december 2010, C-208/09, Jurispr. blz. I-13693, punt 83; 12 mei 2011, C-391/09, Runevic-Vardyn en Wardyn, Jurispr. blz. I-3787, punten 84 en volgende; 24 mei 2011, C-51/08, Commissie/Luxemburg, Jurispr. blz. I-4231, punt 124, en 16 april 2013, C-202/11, Las, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punten 26 en 27). Als afweegbaar belang voldoet de ingevolge artikel 4, lid 2, eerste zin, VEU vereiste eerbiediging van de nationale identiteit evenwel niet aan de aanspraak op bescherming van de onaantastbare en niet-afweegbare kern van het Grundgesetz in de zin van artikel 79, lid 3, GG. Deze bescherming is louter de taak van het Bundesverfassungsgericht.
- 30 cc) Voormelde beginselen inzake de bescherming van de grondwettelijke identiteit en de grenzen aan de overdracht van soevereine rechten aan de Europese Unie zijn, met de nodige wijzigingen naar gelang van het bestaan of de afwezigheid van onwijzigbare bepalingen in de betrokken nationale grondwetten, ook terug te vinden in het constitutioneel recht van een groot aantal lidstaten van de Europese Unie (zie, bijvoorbeeld, voor het Koninkrijk Denemarken: arrest van de Hojesteret van 6 april 1998 – I 361/1997 –, punt 9.8.; voor de Republiek Estland: arrest van de Riigikohus van 12 juli 2012 – 3-4-1-6-12 –, punten 128, 223; voor de Franse Republiek: beslissingen van de Conseil constitutionnel nr. 2006-540 DC van 27 juli 2006, 19e overweging, en nr. 2011-631 DC van



9 juni 2011, [**Or. 25**] 45e overweging; voor Ierland: Supreme Court of Ireland, Crotty v. An Taoiseach, 1987, I.R. blz. 713, op blz. 783; S.P.U.C. (Ireland) Ltd. v. Grogan, I.R. blz. 753, op blz. 765; voor de Italiaanse Republiek: beslissingen nrs. 183/1973 en 168/1991 van de Corte costituzionale; voor de Republiek Letland: arrest van de Satversmes tiesa van 7 april 2009 – 2008-35-01 – punt 17; voor de Republiek Polen: arresten van het Trybunal Konstytucyjny van 11 mei 2005 – K 18/04 –, punten 4.1., 10.2.; 24 november 2010 – K 32/09 –, punten 2.1. en volgende, en 16 november 2011 – SK 45/09 –, punten 2.4. en 2.5., met verdere verwijzingen; voor het Koninkrijk Zweden: hoofdstuk 10, artikel 6, eerste zin, van de Regeringsformen; voor het Koninkrijk Spanje: verklaring van het Tribunal Constitucional van 13 december 2004, DTC 1/2004; voor de Tsjechische Republiek: arrest van de Ústavní Soud van 31 januari 2012 – 2012/01/31 – Pl. US 5/12 -, afdeling VII). Op nationaal niveau hebben zij niet alleen gevolgen voor het Bundesverfassungsgericht, maar ook voor andere organen van de Staat. Duitse staatsorganen mogen niet meewerken aan de totstandkoming en uitvoering van ultra-vireshandelingen (omissis) en maatregelen die de door artikel 79, lid 3, GG beschermde grondwettelijke identiteit aantasten. Dat geldt voor alle constitutionele organen, autoriteiten en rechterlijke instanties. Dit volgt zowel uit de constitutionele beginselen van democratie (artikel 20, leden 1 en 2, GG) en van de rechtsstaat (artikel 20, lid 3, GG) als uit artikel 23, lid 1, GG, en wordt Unierechtelijk gewaarborgd door het beginsel van de bevoegdheidstoedeling (artikel 5, leden 1, eerste zin, en 2, VEU) en de plicht van de Europese Unie, de nationale identiteit van de lidstaten te eerbiedigen (artikel 4, lid 2, eerste zin, VEU) (omissis).

- 31 De Duitse constitutionele organen dragen – naast de organen van de Europese Unie – verantwoording voor de eerbiediging van het integratieprogramma. Dienaangaande is in het Lissabon-arrest het volgende vastgesteld:

BVerfGE 123, blz. 267, in het bijzonder blz. 352-353: „Wanneer in het Europese integratieproces het primaire recht door instellingen wordt gewijzigd of ruim wordt uitgelegd, ontstaat een voor het constitutionele recht significant spanningsveld tot het beginsel van de bevoegdheidstoedeling en tot de constitutionele verantwoordelijkheid van de individuele lidstaat voor de integratie. Wanneer wetgevende en administratieve bevoegdheden worden overgedragen zonder dat zij nauwkeurig zijn bepaald dan wel met het oog op de dynamische ontwikkeling ervan, of wanneer de instellingen de bevoegdheden mogen herdefiniëren, aanvullen of inhoudelijk uitbreiden, bestaat het gevaar dat zij buiten het vooraf vastgelegde integratieprogramma treden en hun bevoegdheden overschrijden. Zij bewegen zich op een pad, aan het einde waarvan de bevoegdheid staat om te beschikken over de verdragsbepalingen die de grondslag ervan vormen, met andere woorden de bevoegdheid om hun bevoegdheden [**Or. 26**] te bepalen. Het gevaar bestaat dat het grondwettelijke beginsel van de bevoegdheidstoedeling en de aan de lidstaten toekomende verantwoordelijkheid om de integratie vorm te geven,

worden geschonden wanneer instellingen van de Europese Unie onbeperkt, zonder externe controle – al zou deze slechts zeer terughoudend en uitzonderlijk worden uitgeoefend, zouden kunnen beslissen over de uitlegging van het verdragsrecht. De grondwet vereist dus dat geen onvoorwaardelijke dynamische verdragsbepalingen worden overeengekomen, dan wel, wanneer deze nog aldus kunnen worden uitgelegd dat de nationale verantwoordelijkheid voor de integratie wordt geëerbiedigd, dat in elk geval wordt voorzien in passende nationale waarborgen om die verantwoordelijkheid daadwerkelijk uit te oefenen. De toestemmingswet en de daarbij behorende nationale wetgeving moeten derhalve zo zijn opgezet dat de Europese integratie verder volgens het beginsel van de bevoegdheidstoedeling verloopt, zonder dat de Europese Unie de mogelijkheid wordt geboden om zich de bevoegdheid over de eigen bevoegdheden (*Kompetenz-Kompetenz*) toe te eigenen of de niet voor integratie in aanmerking komende grondwettelijke identiteit van de lidstaten, in casu die van het Grundgesetz, aan te tasten. In gevallen die zich op de grens bevinden van hetgeen volgens het grondwettelijke recht nog toelaatbaar is, moet de Duitse wetgever in voorkomend geval in de toestemmingswetgeving doeltreffende voorzorgsmaatregelen treffen om te verzekeren dat de verantwoordelijkheid van de wetgevingsorganen voor de integratie voldoende tot uitdrukking kan komen.” (omissis)

- 32 d) Ten slotte heeft het Bundesverfassungsgericht betreffende de constitutionele basis voor Duitslands deelname aan de monetaire unie en de overdracht van bevoegdheden aan de Europese Centrale Bank het volgende vastgesteld:

BVerfGE 89, blz. 155, in het bijzonder blz. 207 en volgende: „De mogelijkheden voor de Bundestag en dus voor de kiezers om invloed uit te oefenen op de uitoefening van soevereine rechten door de Europese instellingen zijn echter nagenoeg volledig verdwenen doordat de Europese Centrale Bank onafhankelijk is ten aanzien van de Europese Gemeenschap en de lidstaten (artikel 107 EG). Een wezenlijk beleidsdomein, dat met de waarde van het geld de individuele vrijheid ondersteunt en met de geldhoeveelheid ook de openbare financiën en de daarvan afhankelijke beleidsdomeinen bepaalt, ontsnapt aan het overheidsgezag en – behoudens in geval van een verdragswijziging – eveneens aan de controle door de wetgever van het takenpakket en de handelingsmiddelen. De verzelfstandiging van de meeste taken van het monetaire beleid door ze onder te brengen bij een onafhankelijke centrale bank doet de uitoefening van soeverein overheidsgezag ontsnappen aan de directe nationale of supranationale parlementaire verantwoordelijkheid, teneinde het monetaire beleid te onttrekken aan de invloed van belangengroepen en politieke ambtsdragers, welke belang hebben bij hun herverkiezing (omissis).

[Or. 27]

Deze beperking van de democratische legitimatie uitgaande van de kiezers in de lidstaten doet af aan het democratiebeginsel, maar is verenigbaar met artikel 79, lid 3, GG aangezien het gaat om een wijziging van dat beginsel waarin is voorzien bij artikel 88, tweede zin, GG. De ter wille van de Europese Unie ingevoegde aanvulling van artikel 88 GG maakt het mogelijk bevoegdheden van de Bundesbank over te dragen aan een Europese Centrale Bank, wanneer deze voldoet aan de „strenge criteria van het Verdrag van Maastricht en van de Statuten van het Europees Stelsel van centrale banken betreffende de onafhankelijkheid van de centrale bank en de prioriteit van de monetaire stabiliteit (omissis)”. Het was dus kennelijk de bedoeling van de wetgever met de grondwetswijziging een constitutionele grondslag te creëren voor de monetaire unie waarin was voorzien in het Unieverdrag, doch tegelijkertijd de verlening van de bevoegdheden en instellingen die daarmee verband houden en op de hierboven beschreven wijze onafhankelijk zijn gemaakt, te beperken tot dat geval. Deze wijziging van het democratiebeginsel ter verzekering van het vertrouwen in de waarde van een munt is verdedigbaar aangezien daarmee rekening wordt gehouden met de bijzonderheid – die in de Duitse rechtsorde reeds in de praktijk is gebracht en ook wetenschappelijk is bewezen –, dat de waarde van een munt en daarmee de algemene economische basis voor het begrotingsbeleid van de overheid en voor de plannen en verrichtingen van particulieren bij de uitoefening van hun economische vrijheden, beter wordt gewaarborgd door een onafhankelijke centrale bank dan door overheidsorganen waarvan de mogelijkheden en middelen tot handelen sterk afhangen van de geldhoeveelheid en de waarde van het geld, en die aangewezen zijn op de snelle toestemming van politieke krachten. De – niet op andere beleidsdomeinen over te dragen – verzelfstandiging van het monetaire beleid door het onder het gezag te brengen van een onafhankelijke Europese Centrale Bank, voldoet dus aan de grondwettelijke eisen voor een wijziging van het democratiebeginsel (zie BVerfGE 30, blz. 1, in het bijzonder blz. 24; blz. 84 en 90, in het bijzonder blz. 121).”

## B. Geldigheid van het OMT-besluit (eerste prejudiciële vraag)

### I. Relevantie van de vragen voor de uitspraak

- 33 De eerste prejudiciële vraag is relevant voor de uitspraak. Dat het OMT-besluit nog geen rechtsgevolgen heeft, betekent niet dat de vraag niet relevant is voor de uitspraak (1). Zou het OMT-besluit de grenzen van het mandaat van de Europese Centrale Bank overschrijden en inbreuk maken op de bevoegdheden van de lidstaten voor het economisch beleid en/of op het verbod van monetaire begrotingsfinanciering, dan moeten de vorderingen worden toegewezen. Het OMT-besluit zou dan immers naar Duits grondwettelijk recht moeten worden aangemerkt als een kennelijke [Or. 28] en structureel relevante ultra-vireshandeling (2). In dat geval zouden de Duitse constitutionele organen wegens hun stilzitten niet hebben voldaan aan hun verantwoordelijkheid betreffende de

integratie en bijgevolg inbreuk hebben gemaakt op de constitutionele rechten van de verzoekers in de Verfassungsbeschwerdeprocedure en op de door verzoekster in de Organstreitprocedure geldende gemaakte rechten van de Deutsche Bundestag (3).

#### 1. Preventieve rechtsbescherming

- 34 Voor de ontvankelijkheid van de Verfassungsbeschwerden is niet belang, of het OMT-besluit reeds moet worden opgevat als een maatregel van de Europese Centrale Bank met externe werking in de zin van artikel 288, vierde alinea, VWEU dan wel slechts als de aankondiging van een dergelijke maatregel. Voor de onderhavige procedure is evenmin van belang, of de verzoekers in de Verfassungsbeschwerdeprocedure en verzoekster in de Organstreitprocedure door het OMT-besluit rechtstreeks wordt geraakt in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU (zie beschikking van het Gerecht van de Europese Unie van 10 december 2013, T-492/12, von Storch e.a./ECB, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punten 35 en volgende). Dit heeft geen invloed op de omvang van en de voorwaarden voor rechtsbescherming in het kader van het nationale recht tegen handelingen of nalatigheden van nationale instanties in verband met het OMT-besluit (zie beschikking van het Gerecht van de Europese Unie van 10 december 2013, reeds aangehaald, punten 46 en 48). Naar Duits recht is voldaan aan de voorwaarden voor het verlenen van voorlopige rechtsbescherming. In de rechtspraak van het Bundesverfassungsgericht is erkend dat preventieve rechtsbescherming ook in de Verfassungsbeschwerdeprocedure geboden kan zijn ter vermijding van irreversibele gevolgen (omissis).
- 35 De verzoekers in de Verfassungsbeschwerdeprocedure hebben aannemelijk gemaakt dat de uitvoering van het OMT-besluit dergelijke irreversibele gevolgen zou kunnen hebben. Voor het aankoopprogramma zijn weliswaar verdere uitvoeringsmaatregelen vereist (zie beschikking van het Gerecht van 10 december 2013, reeds aangehaald, punt 38), maar het is door het besluit van 6 september 2012 voldoende nauwkeurig omschreven en volgens de Europese Centrale Bank dienen nog slechts details verder te worden uitgewerkt, hetgeen – zoals de vertegenwoordiger van de Europese Centrale Bank ter terechtzitting heeft meegedeeld – te allen tijde en op zeer korte termijn kan geschieden.

#### [Or. 29]

#### 2. Ultra-vireshandeling

- 36 Zou het OMT-besluit inbreuk maken op het mandaat van de Europese Centrale Bank inzake het monetaire beleid of tegen het verbod van monetaire begrotingsfinanciering, dan zou sprake zijn van een ultra-vireshandeling in de zin van de hierboven (in punt 23) aangehaalde Honeywell-beslissing.
- 37 a) Een voldoende gekwalificeerde schending vereist dat het handelen van de autoriteiten van de Unie kennelijk in strijd is met hun bevoegdheden en dat de

betwiste handeling leidt tot een verschuiving van de bevoegdheden in het stelsel voor de allocatie van bevoegdheden die structureel relevant en in het nadeel van de lidstaat is (omissis). Structureel relevant zijn bevoegdheidsoverschrijdingen met name – maar niet alleen – wanneer zij gebieden betreffen die tot de door artikel 79, lid 3, GG beschermde grondwettelijke identiteit van de Bondsrepubliek Duitsland behoren of bijzonder afhangen van het democratische discursieve proces in de lidstaten (omissis).

- 38 b) Wanneer van de Europese Centrale Bank met haar handelen de grenzen van haar mandaat inzake monetair beleid zou overschrijden (aa) of met het OMT-programma inbreuk zou maken op het verbod van monetaire begrotingsfinanciering (bb), dan zou sprake zijn van een kennelijke en structureel relevante bevoegdheidsoverschrijding.
- 39 aa) Zou de Europese Centrale Bank met het OMT-besluit buiten de grenzen van haar mandaat inzake het monetair beleid treden, dan zou zij inbreuk maken op de bevoegdheid van de lidstaten inzake economisch beleid. Het economisch beleid in de zin van titel VIII van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie valt, voor zover het niet gaat om een van de uitdrukkelijk aan de Unie toegewezen bijzondere bevoegdheden (bv. de artikelen 121 VWEU, 122 VWEU en 126 VWEU), duidelijk binnen de bevoegdheden van de lidstaten. De bevoegdheden van de Europese Unie zijn – afgezien van specifieke, met name in het derde deel van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie geregelde uitzonderingen – op het gebied van het economische beleid in wezen beperkt tot een coördinatie van het economische beleid van de lidstaten (artikel 119, lid 1, VWEU). De Europese Centrale Bank mag het algemene economische beleid in de Unie slechts ondersteunen (artikel 119, lid 2, VWEU en artikel 127, lid 1, tweede zin, VWEU; artikel 2, tweede zin, van de ESCB-statuten). Zij mag geen eigen economisch beleid voeren. Wordt er – onder voorbehoud van de uitlegging door het Hof van Justitie – van uitgegaan dat het OMT-besluit moet worden aangemerkt als een autonome maatregel van economisch beleid, maakt het kennelijk inbreuk op deze bevoegdheidsverdeling.

**[Or. 30]**

- 40 Een dergelijke handeling zou ook structureel relevant zijn. Dit volgt met name uit de omstandigheid dat het – op dat punt functioneel equivalente – OMT-besluit gedeeltelijk kan komen boven op hulpmaatregelen in het kader van „euroreddingsbeleid”, die wegens hun aanzienlijke financiële en algemene politieke draagwijdte moeten worden gerekend tot de kern van de bevoegdheden van de lidstaten inzake het economische beleid (zie artikel 136, lid 3, VWEU). Beslissingen over de keuze van de instrumenten om de muntunie te stabiliseren of over de samenstelling van de eurozone hangen bijzonder af van het democratische proces in de lidstaten. Daarenboven zouden handelingen van de Europese Centrale Bank op dat gebied daarmee tegenstrijdige beslissingen van de lidstaten politiek onuitvoerbaar of in elk geval niet meer zinvol doen uitschijnen.

- 41 Maatregelen zoals die welke in het OMT-besluit zijn aangekondigd zijn met name structureel relevant omdat zij kunnen leiden tot een aanzienlijke herverdeling tussen de begrotingen en dus tussen de belastingbetalers van de lidstaten, en bijgevolg kenmerken hebben van een financiële compensatie, waarin niet is voorzien door de Europese Verdragen. Een van de fundamentele kenmerken van de muntunie is juist de onafhankelijkheid van de nationale begrotingen, die in wege staat aan een directe of indirecte solidaire aansprakelijkheid van de lidstaten voor overheidsschulden (zie artikel 125 VWEU en arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 27 november 2012, C-370/12, Pringle, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 135; (omissis)).
- 42 bb) Zou het OMT-besluit het verbod van monetaire begrotingsfinanciering schenden, dan zou ook in dat verband sprake zijn van een kennelijke en structureel relevante bevoegdheidsoverschrijding.
- 43 De schending zou kennelijk zijn, aangezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie voorziet in een uitdrukkelijk verbod van monetaire begrotingsfinanciering en het Verdrag desbetreffende bevoegdheden van de Europese Centrale Bank ondubbelzinnig uitsluit (zie artikel 123, lid 1, VWEU). De schending zou ook structureel relevant zijn. Het huidige integratieprogramma organiseert de muntunie als een stabiliteitsgemeenschap. Zoals het Bundesverfassungsgericht meermaals heeft benadrukt (omissis), is deze stabiliteitsgemeenschap de voornaamste grondslag voor de deelname van de Bondsrepubliek Duitsland aan de muntunie. Het verbod van monetaire begrotingsfinanciering is een van de centrale regels die de organisatie van de muntunie als een stabiliteitsunie waarborgen. Daarnaast waarborgt het **[Or. 31]** de algemene begrotingsverantwoordelijkheid van de Deutsche Bundestag (omissis).

### 3. Verplichtingen om (niet) te handelen van Duitse staatsorganen

- 44 Een ultra-vireshandeling in de hierboven bedoelde zin resulteert in verplichtingen van Duitse overheidsorganen om niet te handelen of om te handelen (a en b). Ter zake van die verplichtingen kan bij het Bundesverfassungsgericht in elk geval een klacht worden ingediend voor zover zij constitutionele organen betreffen (c).
- 45 a) Wanneer een instelling of instantie van de Europese Unie ultra vires handelt in de hierboven bedoelde zin, mogen Duitse constitutionele organen, overheidsinstanties en rechterlijke instanties bijgevolg niet meewerken aan de bevoegdheidsoverschrijdende handeling. Dat geldt ook voor de Deutsche Bundesbank.
- 46 b) Daarenboven mogen de Deutsche Bundestag en de Duitse federale regering een kennelijke en structureel relevante aanmatiging van soevereine rechten door instellingen van de Europese Unie niet eenvoudigweg laten gebeuren.

- 47 aa) De lidstaten en hun constitutionele organen zijn – naast de instellingen van de Europese Unie – verantwoordelijk voor de eerbiediging van het integratieprogramma (integratieverantwoordelijkheid, (omissis)). In de Bondsrepubliek Duitsland hebben alle constitutionele organen de uitoefening van de integratieverantwoordelijkheid als taak.
- 48 De eerbiediging van de integratieverantwoordelijkheid wordt onder meer gewaarborgd door het bijzondere wetsvoorbehoud van artikel 23, lid 1, tweede zin, GG, volgens hetwelk soevereine rechten slechts bij wet en met toestemming van de Bundesrat kunnen worden overgedragen (omissis). Op grond van het Grundgesetz zijn Duitse staatsorganen evenmin bevoegd, soevereine rechten in dier voege te overdragen, dat de uitoefening ervan als zodanig tot gevolg zou kunnen hebben dat de Europese Unie nog andere bevoegdheden verkrijgt. Het Grundgesetz verbiedt de overdracht van de bevoegdheid over de eigen bevoegdheden (*Kompetenz-Kompetenz*) (omissis). Het Parlement mag derhalve geen afstand doen van de bevoegdheid om te beslissen of en in hoeverre soevereine rechten zullen worden overgedragen, en het mag de uitoefening van deze bevoegdheid evenmin aan de instellingen van de Europese Unie overlaten. Het is integendeel verplicht om zelf en volgens een formele procedure te beslissen over de overdracht van bevoegdheden **[Or. 32]** in het kader van de Europese integratie, zodat het grondwettelijke beginsel van de bevoegdheidstoebedeling niet kan worden omzeild.
- 49 bb) De integratieverantwoordelijkheid resulteert voor de Duitse Bundestag en de Duitse federale regering in de verplichting om toe te zien op de eerbiediging van het integratieprogramma en om bij kennelijke en structureel relevante bevoegdheidsoverschrijdingen door instellingen van de Europese Unie, zich niet alleen te onthouden van deelnemings- en uitvoeringshandelingen, maar actief aan te sturen op de eerbiediging van het integratieprogramma. Daartoe kunnen zij de bevoegdheidsaanmatiging a posteriori legitimeren, door de aanzet te geven voor een overeenkomstige wijziging van het primaire recht die de grenzen van artikel 79, lid 3, GG eerbiedigt, en door de uitgeoefende soevereine rechten formeel over te dragen volgens de procedure bedoeld in artikel 23, lid 1, tweede en derde zin, GG. Wanneer dit niet mogelijk of gewenst is, zijn zij daarentegen grondwettelijk verplicht, in het kader van hun respectieve bevoegdheden, met juridische of politieke middelen aan te sturen op de opheffing van de maatregelen welke niet onder het integratieprogramma vallen alsook – zolang als de maatregelen effect blijven sorteren – gepaste voorzorgsmaatregelen vast te stellen om ervoor te zorgen dat de nationale gevolgen van de maatregelen zo beperkt mogelijk blijven.
- 50 c) Wanneer de Deutsche Bundestag en de Duitse federale regering deze uit de integratieverantwoordelijkheid voortvloeiende verplichtingen niet nakomen, wordt inbreuk gemaakt op subjectieve rechten van kiezers waartegen met de Verfassungsbeschwerde kan worden opgekomen (aa) en een dergelijke niet-nakoming kan voorwerp zijn van Organstreit (bb).

- 51 aa) Volgens vaste rechtspraak van het Bundesverfassungsgericht is het in artikel 38, lid 1, eerste zin, GG aan het individu gewaarborgde recht om de Duitse Bundestag te verkiezen niet beperkt tot een formele legitimatie van het staatsgezag (op federaal niveau), maar ziet het ook op de fundamentele democratische inhoud van het kiesrecht (omissis). Op grond daarvan komt het individu het recht toe om met zijn stem invloed uit te kunnen oefenen op de politieke wilsvorming en iets te kunnen bewerkstelligen. Wat de werkingssfeer van artikel 23 GG betreft, beschermt bedoeld recht de kiesgerechtigde tegen het gevaar dat de legitimatie van het staatsgezag en de beïnvloeding van de uitoefening daarvan door de verkiezing, door de overdracht van taken en bevoegdheden van de Deutsche Bundestag naar het Europese niveau zo van haar inhoud wordt ontdaan dat **[Or. 33]** het democratiebeginsel wordt geschonden (omissis).
- 52 Van schending van die materiële inhoud van de [door dit recht verleende] waarborg is sprake wanneer het kiesrecht dreigt te worden uitgehouden op een voor de politieke zelfbeschikking van het volk essentieel gebied, met andere woorden wanneer het democratisch zelfbestuur van het volk – dat vooral door de Deutsche Bundestag wordt belichaamd – permanent zodanig wordt beperkt dat belangrijke politieke beslissingen niet meer zelfstandig kunnen worden genomen (omissis). Artikel 38, lid 1, eerste zin, GG verleent daarentegen geen recht op toetsing van de wettigheid van democratische meerderheidsbeslissingen door het Bundesverfassungsgericht die verder gaat dan het waarborgen van de hierboven bedoelde rechten. Het kiesrecht heeft niet tot doel democratische processen inhoudelijk te toetsen, maar strekt ertoe deze mogelijk te maken (omissis).
- 53 Ten aanzien van kennelijke en structureel relevante bevoegdheidsoverschrijdingen door de Europese instellingen heeft deze bescherming tegen de erosie van de inhoudelijke handelingsmacht van het Parlement niet alleen een inhoudelijk maar ook een procedureel aspect. De kiesgerechtigde burger heeft ter waarborging van zijn mogelijkheid tot democratische beïnvloeding in het proces van de Europese integratie krachtens artikel 38, lid 1, eerste zin, GG er in beginsel recht op dat een overdracht van soevereine rechten slechts in de daarvoor vastgestelde vormen van de artikelen 23, lid 1, tweede en derde zin, en 79, lid 2, GG plaatsvindt. Het democratische besluitvormingsproces, dat wordt gewaarborgd door deze voorschriften alsook door het vereiste dat de overdracht van soevereiniteit nauwkeurig bepaald moet zijn, wordt bij een eigenmachtige bevoegdheidsaanmatiging door instellingen en instanties van de Europese Unie omzeild. De burger mag derhalve verlangen dat de Bundestag en de Duitse federale regering zich actief buigen over de vraag hoe de bevoegdheidsverdeling opnieuw kan worden hersteld en een concrete beslissing nemen over de daartoe te volgen wegen.
- 54 bb) Hetzelfde geldt wat de Organstreit betreft. De in artikel 23 GG verankerde integratieverantwoordelijkheid omvat rechten en plichten van de Deutsche Bundestag, waarvan schending door de fracties op grond van hun



*Prozessstandschaft*<sup>4</sup> (omissis) in eigen naam ook tegenover het Parlement zelf [Or. 34] geldend kan worden gemaakt (omissis). De Deutsche Bundestag mag niet afzien van zijn rechten en verplichtingen in het kader van de Europese integratie, of passief blijven bij een dreigende erosie van zijn handelingsmacht door de aanmatiging van bevoegdheden door instellingen en instanties van de Europese Unie. Wanneer de Bundestag zijn integratieverantwoordelijkheid niet opneemt, kunnen de fracties – op grond van hun *Prozessstandschaft* – daartegen opkomen.

## II. Uitlegging van het Unierecht door het Bundesverfassungsgericht

55 Het OMT-besluit is een beslissing over ex ante onbeperkte en van politieke voorwaarden afhankelijke aankopen van staatsobligaties van bepaalde lidstaten van de eurozone, waarvan het hoofddoel (of althans het noodzakelijke tussendoel) bestaat in de verlaging van de door de begunstigde lidstaten op de kapitaalmarkten te betalen rente voor nieuwe staatsobligaties. Onder voorbehoud van de uitlegging door het Hof van Justitie van de Europese Unie is het Bundesverfassungsgericht van oordeel dat het OMT-besluit onverenigbaar is met artikel 119 VWEU en artikel 127, leden 1 en 2, VWEU en artikel 17 en volgende van de ESCB-statuten, aangezien het de grenzen van het in deze voorschriften geregelde mandaat van de Europese Centrale Bank overschrijdt en inbreuk maakt op de bevoegdheden van de lidstaten inzake economisch beleid (1). Het lijkt voorts in strijd met het in artikel 123 VWEU neergelegde verbod van monetaire begrotingsfinanciering (2). Waarschijnlijk wordt aan beide punten niet afgedaan door het betoog van de Europese Centrale Bank dat er sprake is van een „verstoring van het monetaire transmissiemechanisme“ (3). Dienovereenkomstig zullen de verzoeken waarschijnlijk slagen. Het is mogelijk dat het oordeel anders moet luiden wanneer het OMT-besluit in overeenstemming met het primaire recht zou kunnen worden uitgelegd (4).

### 1. Overschrijding van het mandaat van de Europese Centrale Bank

56 Artikel 119 VWEU, artikel 127 en volgende VWEU en artikel 17 en volgende van de ESCB-statuten voorzien in wezen in een tot het monetair beleid beperkt mandaat voor het Europees Stelsel van centrale banken in het algemeen en de Europese Centrale Bank in het bijzonder (omissis) (a). Voorts is het het Europees Stelsel van centrale banken slechts toegestaan, het algemene economische beleid in de Unie te ondersteunen (b). Ingevolge deze beginselen is het waarschijnlijk dat het OMT-besluit niet valt binnen het mandaat van de Europese Centrale Bank (c).

### [Or. 35]

57 a) Voor de bevoegdheden van het Europees Stelsel van centrale banken geldt het beginsel van de bevoegdheidstoedeling (aa). Volgens het Verdrag

<sup>4</sup> – Noot van de vertaler: dit is de bevoegdheid om in eigen naam een geding betreffende een recht van een derde te voeren.

betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is de Europese Centrale Bank bevoegd voor het monetaire beleid (bb). Voor het economisch beleid zijn – uitzonderingsgevallen daargelaten – daarentegen de lidstaten bevoegd (cc).

- 58 aa) De bevoegdheidsverdeling tussen de Europese Unie en de lidstaten wordt geregeld door het beginsel van de bevoegdheidstoebedeling (artikel 5, leden 1 en 2, VEU). Dat geldt ook voor de taken en bevoegdheden die de Verdragen opdragen aan het Europees Stelsel van centrale banken, dat bestaat uit de Europese Centrale Bank en de nationale centrale banken (artikel 282, lid 1, eerste zin, VWEU). Om te voldoen aan eisen inzake democratie, moet dit mandaat strikt beperkt zijn (1). De eerbiediging van die grenzen wordt in volle omvang door de rechter getoetst, wat in de eerste plaats dient te gebeuren door het Hof van Justitie van de Europese Unie, wiens taak het is de eerbiediging van het recht te verzekeren bij de uitlegging en toepassing van de Verdragen (artikel 19, lid 1, VEU) (2).
- 59 (1) De onafhankelijkheid die de Europese Centrale Bank en de nationale centrale banken genieten bij de uitoefening van de hun opgedragen bevoegdheden (artikel 130 VWEU en artikel 282, lid 3, derde en vierde zin, VWEU), vormt een afwijking van de door het Grundgesetz gestelde eisen aan de democratische legitimatie van politieke beslissingen. Voor Duitsland heeft het Bundesverfassungsgericht uitdrukkelijk vastgesteld dat de beperking van de democratische legitimatie uitgaande van de kiezers in de lidstaten als gevolg van de overdracht van monetaire bevoegdheden aan een onafhankelijke Europese Centrale Bank, afdoet aan het democratiebeginsel. Deze beperking is echter nog verenigbaar met de democratische beginselen, aangezien zij rekening houdt met het in de praktijk vastgestelde en wetenschappelijk bewezen bijzondere kenmerk van het monetair beleid, dat een onafhankelijke centrale bank de waarde van een munt en daarmee de algemene economische basis voor het begrotingsbeleid van de overheid beter kan waarborgen dan overheidsorganen waarvan het handelen afhangt van de geldhoeveelheid en de waarde van het geld en die aangewezen zijn op de snelle toestemming van politieke krachten. De aldus gerechtvaardigde constitutionele goedkeuring van de onafhankelijkheid van een Europese Centrale Bank is echter beperkt tot een monetair beleid dat de stabiliteit als hoofddoel heeft, en geldt niet voor andere beleidsdomeinen (zie dienaangaande, wat de Duitse grondwet betreft, artikel 88, tweede zin, GG; (omissis)).

**[Or. 36]**

- 60 (2) De onafhankelijkheid van de Europese Centrale Bank staat niet eraan in de weg dat de afbakening van haar bevoegdheden door de rechter wordt getoetst (arrest van het Hof van Justitie van 10 juli 2003, C-11/00, Commissie/ECB, Jurispr. blz. I-7147, punten 135 en volgende). De door artikel 130 VWEU, artikel 282, lid 3, derde en vierde zin, VWEU gewaarborgde onafhankelijkheid betreft enkel de bevoegdheden die door de Verdragen aan de Europese Centrale Bank zijn opgedragen en de invulling daarvan, maar ziet niet op de bepaling van

de inhoud en de reikwijdte van haar mandaat. Het zou indruisen tegen het beginsel van de bevoegdheidstoedeling (artikel 5, lid 2, VEU) wanneer een instelling van de Europese Unie de haar overgedragen bevoegdheden zelf zou kunnen vastleggen. De afbakening van de bevoegdheden van de Europese Centrale Bank kan bovendien ook niet ontsnappen aan rechterlijke toetsing omdat het de Europese Centrale Bank anders mogelijk zou zijn haar eigen bevoegdheden naar goeddunken uit te breiden.

- 61 bb) Volgens artikel 3, lid 1, sub c, VWEU is de Europese Unie exclusief bevoegd voor het monetair beleid van de lidstaten van de eurozone. Het is juist dat de Verdragen geen definitie bevatten van het begrip „monetair beleid” (zie arrest van het Hof van Justitie van 27 november 2012, C-370/12, Pringle, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 53). Deze bevoegdheid wordt echter geconcretiseerd in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en de ESCB-statuten.
- 62 Het hoofddoel van het Europees Stelsel van centrale banken is het handhaven van prijsstabiliteit (artikel 127, lid 1, eerste zin, VWEU en artikel 282, lid 2, tweede zin, VWEU). Fundamentele taken van het Stelsel zijn volgens artikel 127, lid 2, VWEU het bepalen en ten uitvoer leggen van het monetair beleid (eerste streepje), het verrichten van valutamarktoperaties (tweede streepje), het aanhouden en beheren van de officiële externe reserves van de lidstaten (derde streepje) en het bevorderen van een goede werking van het betalingsverkeer (vierde streepje). De statuten van het Europees Stelsel van centrale banken en van de Europese Centrale Bank concretiseren in hoofdstuk IV de monetaire functies en werkzaamheden van het Europees Stelsel van centrale banken en machtigen het tot het openen van rekeningen (artikel 17 van de ESCB-statuten), open-markt- en krediettransacties (artikel 18 van de ESCB-statuten), de vaststelling van minimumreserves (artikel 19 van de ESCB-statuten) en tot het gebruik van andere instrumenten van monetair beleid (artikel 20 van de ESCB-statuten). Krachtens artikel 22 ESCB-statuten zijn de Europese Centrale Bank en de nationale centrale banken gerechtigd faciliteiten ter beschikking te stellen en kan de Europese Centrale Bank verordeningen vaststellen ter verzekering van doelmatige [Or. 37] en deugdelijke verrekenings- en betalingssystemen binnen de Unie en met andere landen. Op grond van artikel 23 van de ESCB-statuten mogen zij transacties verrichten met derde landen en internationale organisaties, artikel 24 ESCB-statuten machtigt hen tot overige ondersteunende, de eigen werking betreffende werkzaamheden.
- 63 cc) Volgens de bewoordingen, de opzet en de doelstelling van de Verdragen dient het monetair beleid in het bijzonder te worden afgebakend van het economisch beleid, waarvoor de lidstaten in eerste orde bevoegd zijn, en wordt het daardoor nader bepaald. De afbakening hangt af van de objectief vast te stellen directe doelen van een maatregel, de ter bereiking van die doelen gekozen middelen en de band tussen die maatregel en andere regelingen (zie het arrest van het Hof van Justitie van 27 november 2012, C-370/12, Pringle, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punten 53 en volgende).

- 64 Voor de bevoegdheidsindeling is derhalve ten eerste beslissend, of met de maatregel rechtstreeks doelstellingen van economisch beleid worden nagestreefd. In de zaak Pringle heeft het Hof van Justitie dit bevestigd voor het Europees Stabiliteitsmechanisme, aangezien dit de stabilisering van de eurozone in haar geheel tot doel heeft. Een dergelijke maatregel kan niet worden gelijkgesteld met een maatregel van monetair beleid louter omdat deze indirecte gevolgen kan hebben voor de stabiliteit van de euro (zie arrest van het Hof van Justitie van 27 november 2012, reeds aangehaald, punten 56 en 97). Op basis van deze rechtspraak kunnen aankopen van staatsobligaties niet worden aangemerkt als monetaire maatregelen louter omdat daarmee indirect ook doelen van monetair beleid worden nagestreefd.
- 65 Evenwel komt het niet alleen op de doelstelling aan, maar ook op de middelen die worden gekozen om het doel te bereiken, en op de gevolgen ervan. Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie zijn bijvoorbeeld de vaststelling van de belangrijkste rentetarieven voor de eurozone en de emissie van euromunten of -biljetten monetaire beleidsmaatregelen (zie arrest van het Hof van Justitie van 27 november 2012, reeds aangehaald, punten 95 en volgende). De verlening van financiële bijstand valt daarentegen „vanzelfsprekend” niet onder het monetair beleid (zie arrest van het Hof van Justitie van 27 november 2012, reeds aangehaald, punt 57). Voor zover het Europees Stelsel van centrale banken dus financiële bijstand verleent, voert het een door de Europese Unie verboden economisch beleid.

**[Or. 38]**

- 66 Ten slotte dient rekening te worden gehouden met het verband tussen de te kwalificeren maatregel en andere regelingen. In het bijzonder kunnen aanwijzingen dat een maatregel onder het economisch dan wel monetair beleid valt, worden gevonden in verwijzingen in deze maatregel naar andere regelingen en in de inbedding van deze maatregel in een uit een aantal afzonderlijke maatregelen bestaande algemene regeling. Zo heeft het Hof van Justitie met betrekking tot het Europees Stabiliteitsmechanisme in aanmerking genomen dat besluit nr. 2011/199 van de Europese Raad van 25 maart 2011, dat het sluiten van het ESM-Verdrag betreft, wegens de verwijzing daarin naar de bepalingen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie betreffende het economische beleid, en naar de handelingen van afgeleid recht die bekend staan als de Six-Pack, moet worden beschouwd als een aanvulling op het nieuwe regelingskader ter versterking van de economische governance van de Unie en erop wijst dat het Europees Stabiliteitsmechanisme valt binnen het economisch beleid (zie arrest van het Hof van Justitie van 27 november 2012, reeds aangehaald, punten 58-60).
- 67 Het toezicht op het begrotingsbeleid is in elk geval geen onderdeel van het monetair beleid. De Verdragen voorzien slechts in een zeer beperkte rol voor het Stelsel van Europese Centrale Banken in het economisch en begrotingsbeleid, te

weten door de raadpleging in het kader van de procedure bij buitensporige tekorten (artikel 126, lid 14, tweede alinea, VWEU). Hetzelfde geldt voor zover naar aanleiding van de financiële en staatsschuldcrisis op het niveau van het afgeleide recht (zie artikel 11, lid 3, van verordening (EU) nr. 1175/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 tot wijziging van verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid, PB L 306 van 23 november 2011, blz. 12, op blz. 23; artikel 13, lid 3, van verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden, PB L 306 van 23 november 2011, blz. 25, op blz. 31, en artikel 10 bis, lid 3, van verordening (EU) nr. 1177/2011 van de Raad van 8 november 2011 tot wijziging van verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten, PB L 306 van 23 november 2011, blz. 33, op blz. 39) en buiten het Unierecht (zie artikel 12, lid 1, tweede zin, van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie) is voorzien in de mogelijkheid om een vertegenwoordiger van de Europese Centrale Bank te laten deelnemen aan de controlemisies van de zogenoemde Trojka. Dit heeft echter kennelijk geen gevolgen voor de in het primaire recht vastgestelde bevoegdheidsverdeling tussen de Unie en de lidstaten.

**[Or. 39]**

- 68 b) De bevoegdheid voor het economisch beleid in de zin van titel VIII van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ligt – voor zover het niet gaat om uitdrukkelijk aan de Unie toegewezen bijzondere bevoegdheden (bv. de artikelen 121 VWEU, 122 VWEU en 126 VWEU) – daarentegen bij de lidstaten. Zij zijn in de meeste gevallen bevoegd voor de vaststelling van de doelstellingen en de keuze van de instrumenten van het economisch beleid (artikel 5, lid 1, VWEU en artikel 120 en volgende VWEU). De rol van de Unie is in dat verband volgens artikel 2, lid 3, VWEU en artikel 5, lid 1, VWEU beperkt tot de vaststelling van coördinatiemaatregelen (zie arrest van het Hof van Justitie van 27 november 2012, reeds aangehaald, punt 64). Het Europees Stelsel van centrale banken is enkel bevoegd om het algemene economische beleid in de Unie te ondersteunen, voor zover dat mogelijk is zonder af te doen aan het doel van prijsstabiliteit (artikel 119, lid 2, VWEU, artikel 127, lid 1, tweede zin, VWEU en artikel 282, lid 2, derde zin, VWEU). De bevoegdheid tot ondersteuning van het algemene economische beleid van de lidstaten op het niveau van de Unie (artikel 127, lid 1, tweede zin, VWEU) rechtvaardigt niet dat het Europees Stelsel van centrale banken het economisch beleid stuurt.
- 69 c) Op grond van deze beginselen is het waarschijnlijk dat het OMT-besluit – wanneer wordt uitgegaan van de bewoordingen ervan – niet onder het mandaat van de Europese Centrale Bank valt. Uit een globale beoordeling van de naar het oordeel van het Bundesverfassungsgericht relevante afbakeningscriteria blijkt dat

er geen sprake meer is van een monetaire maatregel maar van een maatregel die overwegend het economische beleid betreft. Daarvoor pleiten het directe doel ervan (aa), de selectiviteit ervan (bb), het parallelisme met hulpprogramma's van de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit respectievelijk het Europees Stabiliteitsmechanisme (cc) alsook het risico dat de doelstelling en vereisten ervan worden omzeild (dd). Het OMT-besluit kan dus waarschijnlijk evenmin worden gerechtvaardigd als maatregel ter ondersteuning van het economische beleid van de Unie (ee). Tegen deze achtergrond bestaat aanzienlijke twijfel aan de geldigheid ervan.

- 70 aa) Het OMT-besluit heeft de compensatie tot doel van renteopslagen op staatsobligaties van bepaalde lidstaten van de eurozone die op de markten tot stand zijn gekomen en die de herfinanciering van deze lidstaten belasten (zie ECB, Maandbericht van september 2012, blz. 7, en ECB, Maandbericht van oktober 2012, blz. 7 en volgende).

**[Or. 40]**

- 71 Volgens de Europese Centrale Bank berusten deze renteopslagen gedeeltelijk op een – irrationeel genoemde – angst onder beleggers dat de euro niet onomkeerbaar is. Volgens het overtuigende deskundigenverslag van de Bundesbank weerspiegelen dergelijke renteopslagen echter slechts de scepsis van de marktdeelnemers betreffende het vermogen van bepaalde lidstaten om voldoende begrotingsdiscipline aan de dag te leggen om duurzaam solvent te blijven. In de opzet van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is het zeker de bedoeling dat er opslagen zijn. Zij vormen immers de uitdrukking van de op marktstimulansen gebaseerde verantwoordelijkheid van elke lidstaat voor zijn eigen nationale begroting, zoals deze ook is benadrukt door het Hof van Justitie in zijn arrest Pringle, en kunnen niet door obligatieaankopen van de centrale banken worden verlaagd, zonder dat deze eigen verantwoordelijkheid buiten werking wordt gesteld (zie met betrekking tot artikel 125 VWEU het arrest van het Hof van Justitie van 27 november 2012, reeds aangehaald, punt 135, en de opmerkingen van de ECB van 16 januari 2013, blz. 13: „Het verbod van monetaire begrotingsfinanciering [...] staat eraan in de weg dat de op marktstimulansen gebaseerde verantwoordelijkheid van elke lidstaat voor zijn eigen nationale begroting buiten werking wordt gesteld”). In elk geval kunnen renteopslagen volgens de Bundesbank in de praktijk niet worden opgesplitst in een rationeel en een irrationeel deel (omissis).
- 72 Voor zover de Europese Centrale Bank aanvoert dat zij met het OMT-besluit de actuele samenstelling van de eurozone veiligstelt (zie persbericht van de ECB van 26 juli 2012), zij vastgesteld dat dit kennelijk geen taak van het monetair beleid is, maar van het economische beleid, waarvoor de lidstaten bevoegd zijn gebleven. Krachtens artikel 140 VWEU zijn de Raad, het Europees Parlement, de Commissie en de lidstaten bevoegd voor beslissingen over de samenstelling van de eurozone; dienaangaande heeft de Europese Centrale Bank slechts een recht

om te worden geraadpleegd bij beslissingen over de intrekking van de in artikel 139 VWEU bedoelde derogaties, dus over de toetreding van een lidstaat tot de eurozone (artikel 140, lid 3, VWEU). Ingevolge deze bevoegdheidsverdeling hebben de lidstaten in de voorbije jaren een grote verscheidenheid aan maatregelen vastgesteld om de economische en politieke voorwaarden voor een duurzame cohesie van de eurozone veilig te stellen. Zij hebben elkaar bilaterale hulp verleend, de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit opgericht (omissis) en ten slotte op basis van het in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie opgenomen nieuwe artikel 136 [Or. 41], lid 3, VWEU het Europees Stabiliteitsmechanisme gecreëerd. Het hoofddoel van dit mechanisme bestaat erin een omkeerbaarheid van de Euro te verhinderen door de combinatie van hulpmaatregelen en hervormingseisen voor bepaalde lidstaten (zie arrest van het Hof van Justitie van 27 november 2012, reeds aangehaald, punten 56, 60 en 96; (omissis). Ook het Euro Plus-Pact (conclusies van de Europese Raad van 24/25 maart 2011, EUCO 10/11, bijlage I, en het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie (omissis) hebben dit doel.

- 73 bb) De selectiviteit van het OMT-besluit is een verdere aanwijzing dat het niet gebaseerd is op een doelstelling van monetair beleid. Volgens de door de Europese Centrale Bank vastgestelde richtsnoeren is binnen het kader van het monetair beleid van het Europees Stelsel van centrale banken in beginsel geen plaats voor een gerichte en bijgevolg noodzakelijkerwijs tussen de lidstaten gedifferentieerde aanpak (bijlage I, punt 1.1, bij richtsnoer ECB/2011/14 van de Europese Centrale Bank van 20 september 2011 betreffende monetaire beleidsinstrumenten en -procedures van het Eurosysteem, PB L 331 van 14 december 2011, blz. 1, zoals gewijzigd bij richtsnoer ECB/2012/25 van de Europese Centrale Bank van 26 november 2012 tot wijziging van richtsnoer ECB/2011/14 betreffende monetaire beleidsinstrumenten en -procedures van het Eurosysteem, PB L 348 van 18 december 2012, blz. 30). Monetaire maatregelen zoals de aanpassing van de basisrentevoeten of de minimumreserveratio gelden op dezelfde wijze voor alle lidstaten respectievelijk voor de daar gevestigde commerciële banken. De daaruit volgende uiteenlopende effecten zijn een gevolg van de – door het Unierecht vooropgestelde – open-markteconomie (artikel 127, lid 1, derde zin, VWEU) en een indirect effect dat slechts in beperkte mate door het Europees Stelsel van centrale banken kan worden gestuurd. Doordat het OMT-besluit echter voorziet in een gerichte en selectieve aankoop van staatsobligaties van bepaalde lidstaten, worden de renteopslagen voor de door deze staten uitgegeven staatsobligaties door de wijziging van de marktvoorwaarden genivelleerd en worden de staatsobligaties van de overige lidstaten potentieel benadeeld.
- 74 cc) Nog een argument tegen de indeling van het OMT-besluit onder de bij artikel 119, lid 2, VWEU en artikel 127, leden 1 en 2, VWEU aan het Europees Stelsel van centrale banken toegewezen bevoegdheden, is de koppeling aan de voorwaardelijkheid inzake het economisch beleid van hulpprogramma's van de

Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit respectievelijk het Europees Stabiliteitsmechanisme (parallellisme).

**[Or. 42]**

- 75 Volgens het OMT-besluit mogen staatsobligaties slechts worden gekocht wanneer de begunstigde lidstaten volledig voldoen aan alle verplichtingen van een hulpprogramma dat wordt opgesteld door de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit of het Europees Stabiliteitsmechanisme en voorziet in de mogelijkheid van de aankoop van staatsobligaties van deze lidstaat op de primaire markt. Bij de desbetreffende verplichtingen van het hulpprogramma gaat het – naast het algemene economische en sociale beleid – vooral om het begrotingsbeleid van de lidstaten. Blijkens artikel 126 VWEU is het toezicht op de begrotings situatie een bevoegdheid van de Commissie (artikel 126, lid 2, eerste zin, VWEU) respectievelijk de Raad (artikel 126, leden 5-14, VWEU).
- 76 Tegen de verenigbaarheid van het OMT-besluit met de mandaat van de Europese Centrale Bank pleit dus inzonderheid dat de ECB met de voorgenomen aankopen een activiteit wil uitoefenen die zowel door de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit (artikel 2, lid 1, sub b, artikel 3, lid 1, en artikel 10, lid 5, sub a, van het EFSF-Verdrag) als door het Europees Stabiliteitsmechanisme (artikel 18 ESM-Verdrag) wordt verricht en waarbij het – zoals het Hof van Justitie in de zaak Pringle heeft geoordeeld – wegens de doelstellingen en de mechanismen ervan om een activiteit gaat die binnen het economische beleid valt (zie arrest van het Hof van Justitie van 27 november 2012, reeds aangehaald, punt 60).
- 77 Doordat de Europese Centrale Bank de aankoop van staatsobligaties van bepaalde lidstaten afhankelijk stelt van de nakoming van alle verplichtingen van de hulpprogramma's van de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit en het Europees Stabiliteitsmechanisme en zich dus een eigen, nauwgezet onderzoek voorbehoudt, maakt zij van de aankoop van staatsobligaties op basis van het OMT-besluit een instrument van economisch beleid. Dit wordt ook bevestigd door het feit dat zij wil afzien van de aankoop van staatsobligaties wanneer de betrokken lidstaat niet (meer) voldoet aan de verplichtingen inzake het economische beleid („as long as programme conditionality is fully respected, and terminate them once their objectives are achieved or when there is non-compliance with the macroeconomic adjustment or precautionary programme”) [„zolang volledig aan de programmavooraarden wordt voldaan. Outright Monetary Transactions zullen worden beëindigd zodra zij hun doel hebben bereikt of wanneer het macro-economische aanpassingsprogramma of voorzorgsprogramma niet wordt nageleefd”].
- 78 De door het OMT-besluit geregelde aankoop van staatsobligaties ter ontlasting van bepaalde lidstaten, die eenzijdig is gekoppeld aan verplichtingen inzake het economische beleid van de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit of het



Europees Stabiliteitsmechanisme, lijkt tegen die achtergrond een functioneel equivalent [Or. 43] voor een hulpmaatregel van voornoemde instanties – evenwel zonder hun parlementaire legitimatie en toezicht.

- 79 dd) Voorts is het waarschijnlijk dat de voorgenomen aanpak van de Europese Centrale Bank de in de beide „reddingsschermen” vastgestelde verplichtingen en voorwaarden voor aankoopprogramma’s van staatsobligaties op de secundaire markt omzeilt (omzeiling). Zo kan het Europees Stabiliteitsmechanisme slechts beslissen tot steunvoorziening op de secundaire markt wanneer niet alleen is voldaan aan de algemene voorwaarden voor goedkeuring van stabiliteitssteun als bedoeld in artikel 12, lid 1, ESM-Verdrag (onontbeerlijkheid om de financiële stabiliteit van de eurozone als geheel en van de lidstaten ervan te waarborgen), maar ook sprake is van „uitzonderlijke omstandigheden op de financiële markten en risico’s voor de financiële stabiliteit” (artikel 18, lid 2, ESM-Verdrag, artikel 1 van de „Guideline on the Secondary Market Support Facility” [richtsnoer betreffende de steunvoorziening op de secundaire markt]). Dit gaat gepaard met een striktere voorwaardelijkheid ten aanzien van de betrokken staten: terwijl bijvoorbeeld een „kredietlijn tegen verscherpte voorwaarden” reeds mogelijk is wanneer de lidstaat bepaalde „corrigerende maatregelen” neemt (zie artikel 2, lid 4, van de „Guideline on Precautionary Financial Assistance” [richtsnoer betreffende preventieve financiële bijstand), vereist steunvoorziening op de secundaire markt dat de lidstaat voorwerp is van een macro-economisch aanpassingsprogramma dan wel minstens een reeks strikte criteria vervult (zie artikel 2 van de „Guideline on the Secondary Market Support Facility”). Het Europees Stabiliteitsmechanisme mag ingevolge artikel 18 ESM-Verdrag slechts wanneer er sprake is van een acute crisissituatie en binnen strenge grenzen staatsobligaties op de secundaire markt aankopen, terwijl preventieve financiële bijstand in de zin van artikel 14 ESM-Verdrag dergelijke crisissituaties juist dient te voorkomen en bijgevolg onder duidelijk ruimere voorwaarden wordt verleend. Het OMT-besluit voorziet niet in vergelijkbare voorwaarden voor het optreden van de Europese Centrale Bank.
- 80 ee) De aankoop van staatsobligaties op basis van het OMT-besluit gaat naar het oordeel van het Bundesverfassungsgericht verder dan de ondersteuning van het economische beleid in de Europese Unie, welke het Europees Stelsel van centrale banken is toegestaan (artikel 119, lid 2, VWEU en artikel 127, lid 1, tweede zin, VWEU).
- 81 Ten eerste zou de omvang van de hulpmaatregelen, dat een centraal element is voor de beslissingen van het Europees Stabiliteitsmechanisme, door parallelle aankopen van staatsobligaties door het Eurosysteem de facto aanzienlijk groter kunnen worden, eventueel zelfs verveelvoudigd. Wanneer de leden van het Europees Stabiliteitsmechanisme het eens worden over een bepaald [Or. 44] hulpvolume en over de daaraan gekoppelde verplichtingen, kan deze beslissing worden gedwarsboomd wanneer het Eurosysteem het hulpvolume eenzijdig aanzienlijk verhoogt. Dit kan niet worden aangemerkt als „ondersteuning”.

- 82 Ten tweede wil en moet de Raad van bestuur van de Europese Centrale Bank wegens de in artikel 130, eerste zin, VWEU neergelegde onafhankelijkheid van de Europese Centrale Bank zelfstandig en uiteindelijk zonder gebonden te zijn aan de beslissingen van de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit of het Europees Stabiliteitsmechanisme, beslissen of het in een specifiek geval overgaat tot aankopen van staatsobligaties en zo ja, in welke omvang en onder welke voorwaarden (besluit van 6 september 2012, „in full discretion” [„naar eigen goeddunken”]) en/of een gestart aankoopprogramma beëindigt. Dat vereist noodzakelijkerwijs eigen beoordelingen betreffende het economisch beleid, die geen loutere weerspiegeling mogen zijn van de beslissingen van de Commissie, de zogenoemde Trojka of andere instanties en alleen al daarom verder gaan dan een loutere „ondersteuning” van het economische beleid in de Unie.
- 83 De door het OMT-besluit geregelde aankopen kunnen volgens het Bundesverfassungsgericht hooguit worden opgevat als ondersteuning van de maatregelen van economische bijstand waarvoor de lidstaten verantwoordelijk zijn in het kader van de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit en het Europees Stabiliteitsmechanisme (artikel 119, lid 2, VWEU en artikel 127, lid 1, tweede zin, VWEU) wanneer het volume ervan zo beperkt zou zijn, dat parallelle hulpprogramma's van de lidstaten en de daaraan ten grondslag liggende politieke beslissingen niet kunnen worden gedwarsboomd. De – door de Europese Centrale Bank voor het Bundesverfassungsgericht aangevoerde – „feitelijke” beperking van het volume van de aankopen van obligaties door het totaalbedrag van de tot dusver uitgegeven staatsobligaties in het thans vastgelegde looptijdspectrum van een tot drie jaar zou in dat verband waarschijnlijk niet volstaan om te verzekeren dat het volume voldoende wordt beperkt. De begunstigde lidstaten kunnen door een wijziging van hun herfinancieringsbeleid het volume van de thans onder het OMT-besluit vallende staatsobligaties vergroten, waarbij onduidelijk is welke de consequenties zouden zijn van het door de Europese Centrale Bank uitgedrukte voornemen om de emissiepraktijken van de afzonderlijke lidstaten te monitoren. Daarenboven zouden de aankopen ook principieel moeten worden goedgekeurd en gelegitimeerd door de lidstaten.

**[Or. 45]**

2. Schending van het verbod van monetaire begrotingsfinanciering

- 84 Het in artikel 123 VWEU neergelegde verbod van monetaire begrotingsfinanciering omvat ook een omzeilingsverbod (a). Ook dat verbod wordt waarschijnlijk geschonden door het OMT-besluit (b).
- 85 a) Artikel 123 VWEU en artikel 21.1 van de ESCB-statuten verbieden dat staatsobligaties „rechtstreeks” van de emitterende lidstaten worden gekocht, dus dat obligaties op de primaire markt worden gekocht. Het verbod is echter niet daartoe beperkt, maar is de uitdrukking van een ruimer verbod van monetaire begrotingsfinanciering (omissis). Net zoals de nationale rechtsordes, kent ook het

Unierecht de rechtsfiguur van het omzeilingsverbod. Dit verbod vindt uiteindelijk zijn oorsprong in het beginsel van nuttige werking („effet utile”) en is herhaaldelijk voorwerp geweest van de rechtspraak van het Hof van Justitie (zie laatstelijk arrest van het Hof van Justitie van 20 juni 2013, C-259/12, Rodopi-M 91, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 41).

- 86 b) Ook in de onderhavige context heeft het Hof van Justitie in de zaak Pringle bij de uitlegging van artikel 125 VWEU vooral gezien naar het doel van de bepaling (zie arrest van het Hof van Justitie van 27 november 2012, C-370/12, Pringle, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punten 133 en volgende) en dus een teleologische uitlegging gegeven. Derhalve ligt het voor de hand dat dit ook moet gelden voor de uitlegging van artikel 123 VWEU en dat het verbod van de rechtstreeks aankoop van staatsobligaties van de uitgevende lidstaten niet door functioneel equivalente maatregelen mag worden omzeild. Dit uitgangspunt wordt ook gehanteerd in de – voornamelijk tot de lidstaten gerichte – verordening nr. 3603/93 (zevende overweging van de considerans van verordening nr. 3603/93 van de Raad van 13 december 1993, PB L 332 van 31 december 1993, blz. 1) en niet in de laatste plaats ook door de Europese Centrale Bank zelf (ECB, Maandbericht van oktober 2012, blz. 8).
- 87 c) Naast de reeds genoemde aspecten van neutralisering van renteopslagen (punten 67 en volgende), selectiviteit (punt 70) en parallellisme met EFSF- en ESM-hulpprogramma’s (punten 71 en volgende) wijzen ook de volgende aspecten – in elk geval bij een globale beoordeling ervan – erop dat het OMT-besluit tot doel heeft artikel 123 VWEU te omzeilen en inbreuk maakt op het verbod van monetaire begrotingsfinanciering: de bereidheid te participeren aan een kwijtschelding van schuld betreffende de gekochte obligaties (aa), het hogere risico dat het bij de aangekochte [Or. 46] staatsobligaties tot een dergelijke kwijtschelding van schuld kan komen (bb), de mogelijkheid om de aangekochte staatsobligaties tot de vervaldatum aan te houden (cc), de ingreep in de prijsvorming op de markt (dd) en de aanmoediging van marktdeelnemers om de betrokken obligaties op de primaire markt aan te kopen (ee).
- 88 aa) Een (gedeeltelijke) afstand door het Eurosysteem van door staatsobligaties vertegenwoordigde schuldvorderingen op bepaalde lidstaten van de eurozone zou neerkomen op een verboden monetaire begrotingsfinanciering van deze staten. Bij de op basis van het OMT-besluit aan te kopen staatsobligaties is het de bedoeling dat het Eurosysteem geen aanspraak zou maken op een status als bevoorrechte schuldeiser. Dat betekent in wezen dat het Eurosysteem zou moeten deelnemen aan een – door een meerderheid van de schuldeisers besloten (artikel 12, lid 3, ESM-Verdrag) – kwijtschelding van schuld en in dat geval zou moeten afzien van een overeenkomstig (significant) deel van de door de aangekochte staatsobligaties vertegenwoordigde schuldvorderingen. Waarschijnlijk is dat onverenigbaar met artikel 123, lid 1, VWEU. Een met het oog op het regelingsdoel van artikel 123, lid 1, VWEU relevant onderscheid tussen het afzien van een uit een lening voortvloeiende terugbetalingsverplichting en het van meet af aan

onvoorwaardelijk en onherroepelijk ter beschikking stellen van financiële middelen, zal immers in elk geval niet kunnen worden vastgesteld wanneer reeds bij de aankoop het vooruitzicht aanwezig is, dat later zal worden deelgenomen aan een eventuele kwijtschelding van schuld.

- 89 bb) Ook een aankoop van staatsobligaties waarvoor een hoger risico van in gebreke blijven, of zelfs het gevaar van een kwijtschelding van schuld bestaat, schendt waarschijnlijk het verbod van monetaire begrotingsfinanciering. Zoals ook blijkt uit de voorloper ervan, het SMP-programma (zie besluit ECB/2010/5 van de Europese Centrale Bank van 14 mei 2010 houdende vaststelling van een programma voor de effectenmarkten, PB L 124 van 20 mei 2010, blz. 8), is het de bedoeling dat op basis van het OMT-besluit door het Eurosysteem staatsobligaties worden gekocht die wegens hun geringe boniteit en hun lagere rating een hoger risico van in gebreke blijven inhouden, en dat tegelijkertijd de banken in de programmastaten zich van deze effecten met een hoog risico kunnen ontdoen. Daarmee zou het Eurosysteem niet alleen de functie van „Bad Bank” voor de banken in de programmalanden op zich nemen, maar ook indirect bijdragen tot de financiering van hun begrotingen. Het is juist dat het Unierecht niet voorschrijft dat het Eurosysteem in het algemeen verboden is monetaire transacties aan te gaan die kunnen resulteren in verliezen. Uit bepalingen betreffende het dekken van verliezen van het Europees Stelsel van centrale banken zoals artikel 33.2 van de ESCB-statuten wordt integendeel duidelijk dat zijn activiteiten ook steeds kunnen resulteren in verliezen **[Or. 47]** en dat dit door de verdragsgever ook in beginsel is goedgekeurd. Volgens het Bundesverfassungsgericht betekent dit evenwel niet, dat er sprake is van een machtiging om aanzienlijke en vermijdbare verliesrisico's aan te gaan.
- 90 cc) Ook het aanhouden van staatsobligaties tot de vervaldatum ervan kan onder bepaalde voorwaarden indruisen tegen het verbod van monetaire begrotingsfinanciering (artikel 123, lid 1, VWEU) (ingreep in de marktlogica). Het is juist dat artikel 18.1, eerste streepje, van de ESCB-statuten het Eurosysteem ook toestaat verhandelbaar papier „onvoorwaardelijk” aan te kopen. Een voortdurende aankoop van staatsobligaties door het Eurosysteem, die worden aangehouden tot de vervaldatum, kan echter gevolgen hebben voor de monetaire begrotingsfinanciering. Wanneer een aanzienlijk deel van de door een lidstaat uitgegeven staatsobligaties permanent uit de markt wordt genomen, kunnen inzonderheid bepaalde effecten die het gevolg zijn van een verkoop van de obligaties voor de vervaldatum ervan, zich niet voordoen. Daarmee zou het Eurosysteem niet alleen verhinderen dat de koers zonder beïnvloeding tot stand komt, maar ook bijdragen tot de financiering van de betrokken begroting. Wanneer staatsobligaties tot de vervaldatum worden aangehouden, leidt dat in elk geval tot een schaarser aanbod aan obligaties op de secundaire markt, wat kan resulteren in omzeiling van artikel 123 VWEU.
- 91 Het OMT-besluit betreft staatsobligaties met een looptijd van een tot drie jaar. Het regelt niet, hoe lang de onder het programma aangekochte obligaties moeten

worden aangehouden, en sluit dus niet uit dat deze ook tot de vervaldatum uit de markt worden genomen. Dat dit op basis van het besluit zeer wel mogelijk is – juist ook om te vermijden of althans te vertragen dat effectief geleden verliezen in de balans zichtbaar worden – blijkt uit de door de Raad van bestuur van de Europese Centrale Bank vastgestelde boekhoudkundige regels, die voorschrijven dat voor de waardering van de staatsobligaties de verwervingskosten en niet de huidige marktprijzen moeten worden gebruikt (zie punt 1 van de considerans en bijlage IV, balanspost activa 7.1, van richtsnoer ECB/2009/18 van de Europese Centrale Bank van 17 juli 2009 tot wijziging van richtsnoer ECB/2006/16 betreffende het juridische kader ten behoeve van de financiële administratie en verslaglegging in het Europees Stelsel van centrale banken, PB L 202 van 4 augustus 2009, blz. 65).

**[Or. 48]**

- 92 dd) Een andere aanwijzing voor omzeiling van het verbod van monetaire begrotingsfinanciering is, dat wanneer het Eurosysteem op de secundaire markt op grote schaal staatsobligaties aankoopt kort na de emissie ervan (marktprijsvorming), dit neerkomt op de rechtstreekse aankoop van staatsobligaties.
- 93 ee) Ook daartoe strekkende aankondigingen van de Raad van bestuur van de Europese Centrale Bank kunnen vergelijkbare effecten hebben (aanmoedigen van de initiële aankoop). De aan een nieuwe emissie voorafgaande aankondiging dat zeer binnenkort staatsobligaties van bepaalde lidstaten zullen worden aangekocht, kan particulieren en institutionelen aanzetten om – ongeacht de marktvoorwaarden – op de primaire markt aan te kopen, hetgeen het Europees Stelsel van centrale banken door artikel 123, lid 1, VWEU verboden is. Het Europees Stelsel van centrale banken stelt daarmee immers in het vooruitzicht, dat het het economische risico verbonden aan deze verkrijging zal overnemen.
- 94 Het OMT-besluit en de daarbij horende mededeling van de Raad van bestuur van de Europese Centrale Bank (zie persbericht van de ECB van 26 juli 2012; ECB-president Draghi, <http://www.ecb.int/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html>) zetten derden ertoe aan de betrokken obligaties op de primaire markt aan te kopen, aangezien zij de overname van de met de aankoop verbonden risico's in het vooruitzicht stellen. Het is juist dat geen gedetailleerde informatie wordt verstrekt over het volume van eventuele aankopen en evenmin over de verplichte termijn tussen de emissie en eventuele aankopen door het Eurosysteem. Niettemin heeft de aankondiging – zoals ook ter terechtzitting voor het Bundesverfassungsgericht op 11 en 12 juni 2013 is gebleken – bij de marktdeelnemers de indruk gewekt dat het Eurosysteem steeds als „lender of last resort” zal optreden voor de betrokken staatsobligaties. Waarschijnlijk is dat niet verenigbaar met artikel 123, lid 1, VWEU.

3. Irrelevantie van het argument dat er sprake is van een „verstoring van het monetaire transmissiemechanisme”

95 De door de Europese Centrale Bank ter rechtvaardiging van het OMT-besluit aangevoerde doelstelling, een verstoring van het monetaire transmissiemechanisme te verhelpen, kan volgens het Bundesverfassungsgericht niet afdoen aan de hierboven uiteengezette overschrijding van het mandaat van de Europese Centrale Bank en evenmin aan de schending van het verbod van monetaire begrotingsfinanciering.

**[Or. 49]**

96 Het feit dat de aankoop van staatsobligaties eventueel ook ertoe kan bijdragen dat monetaire doelstellingen van het Europees Stelsel van centrale banken worden ondersteund, betekent nog niet dat het OMT-besluit zelf een monetaire maatregel is. In dat verband gelden de overwegingen van het Hof van Justitie betreffende de kwalificatie van de hulpmaatregelen van het Europees Stabiliteitsmechanisme ook omgekeerd (zie arrest van het Hof van Justitie van 27 november 2012, C-370/12, Pringle, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 56). Dat de motivering van het OMT-besluit (vanuit economisch oogpunt) juist of plausibel is, is in dat verband zonder belang.

97 Daarenboven valt in bijna elke staatsschuldencrisis te verwachten dat het monetaire transmissiemechanisme veel minder goed functioneert. Een ernstige verslechtering van de solvabiliteit van een staat gaat immers typisch gepaard met een overeenkomstige verslechtering van de solvabiliteit van de nationale bankensector (vervlechting tussen de bankensector en de staat). Als gevolg daarvan komen in een dergelijke situatie verlagingen van de basisrentevoet in de regel nauwelijks nog tot uiting in het kredietbeleid van de banken; het monetaire transmissiemechanisme is ontregeld. Zou de aankoop van staatsobligaties op die grond bij elke verstoring van het monetaire transmissiemechanisme toelaatbaar worden geacht, dan zou dit neerkomen op een bevoegdheid van de Europese Centrale Bank om elke verslechtering van de boniteit van een eurolidstaat door de aankoop van staatsobligaties van deze staat ongedaan te maken. Daarmee zou het verbod van monetaire begrotingsfinanciering buiten werking worden gesteld.

98 Ten slotte lijkt in dat verband niet van belang te zijn, dat de Europese Centrale Bank slechts zou aannemen dat sprake is van verstoring van het monetaire transmissiemechanisme voor zover de hoogte van de herfinancieringsrente van een lidstaat van de eurozone „irrationeel” is. Renteopslagen zijn steeds slechts het gevolg van verwachtingen van de marktdeelnemers en zij zijn bepalend voor de prijsvorming in een markteconomie, ongeacht de mate waarin ze rationeel zijn. Het oogmerk, naar verluidt identificeerbare specifieke oorzaken te isoleren en te neutraliseren, zou neerkomen op een arbitraire ingreep in de marktwerking (zie punt 88 supra). Tot slot is het onderscheid rationeel/irrationeel in deze context betekenisloos en in elk geval niet in de praktijk bruikbaar.

**[Or. 50]**

4. Mogelijkheid van een uitlegging die in overeenstemming is met het Unierecht

- 99 Volgens het Bundesverfassungsgericht zouden voormelde bezwaren tegen de geldigheid van het OMT-besluit op basis van de uiteengezette uitlegging kunnen worden weggenomen door een uitlegging die in overeenstemming is met het Unierecht. Daartoe is het noodzakelijk dat de inhoud van het OMT-besluit bij een globale beoordeling in wezen voldoet aan voormelde eisen.
- 100 Tegen het OMT-besluit zou naar het oordeel van het Bundesverfassungsgericht mogelijkwjs geen bezwaar bestaan, wanneer het in het licht van artikel 119 VWEU, artikel 127 en volgende VWEU, en artikel 17 en volgende van de ESCB-statuten zo zou worden uitgelegd of in zijn geldigheid beperkt dat het de voorwaardelijkheid van de hulpprogramma's van het Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit en het Europees Stabiliteitsmechanisme niet omzeilt (zie de punten 72 en volgende, 77, en 79 en volgende) en van dien aard is dat het economische beleid in de Unie er slechts mee wordt ondersteund (zie de punten 68 en volgende, 71, en 79 en volgende). Gelet op artikel 123 VWEU veronderstelt dit, dat een kwijtschelding van schuld moet worden uitgesloten (zie de punten 86 en 87), staatsobligaties van bepaalde lidstaten niet onbeperkt worden aangekocht (zie punt 81) en ingrepen in die marktprijsvorming zoveel als mogelijk worden vermeden (zie punten 88 en volgende). Uit verklaringen van de vertegenwoordiger van de Europese Centrale Bank in de procedure voor het Verfassungsgericht betreffende het kader bij de uitvoering van het OMT-besluit (beperkte omvang van een eventuele aankoop van staatsobligaties; geen deelname aan een kwijtschelding van schuld; inachtneming van een termijn tussen de emissie van een overheidsobligatie en de koop ervan; het niet-aanhouden van obligaties tot de vervaldatum) blijkt dat een dergelijke uitlegging in overeenstemming met het Unierecht waarschijnlijk nog verenigbaar zou zijn met de geest en het doel van het OMT-besluit.

C. Subsidiare prejudiciële vragen betreffende de uitlegging van een aantal Unierechtelijke voorschriften

- 101 Gelet op de verplichting van het Bundesverfassungsgericht om preventieve rechtsbescherming te verlenen, is de uitlegging van het Unierecht ook relevant voor de beslechting van het onderhavige geding, wanneer het Hof van Justitie van oordeel zou zijn dat het OMT-besluit niet voorwerp kan zijn van een verzoek krachtens artikel 267, eerste alinea, sub b, VWEU. De verantwoordelijkheid van de Duitse federale regering en de Deutsche Bundestag op het gebied van de integratie betreft ook aangekondigde maar inhoudelijk reeds voldoende bepaalde ultra-vireshandelingen. Voor het Bundesverfassungsgericht rijst dan de voorafgaande vraag, of de uitvoering van het OMT-besluit met het Unierecht **[Or. 51]** verenigbaar is. Daartoe legt het Bundesverfassungsgericht voormelde

subsidiare prejudiciële vragen betreffende de uitlegging van artikel 119 VWEU, 123 VWEU, 127 VWEU en de artikelen 17 tot en met 24 van de ESCB-statuten voor aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

D.

- 102 Thans is niet met zekerheid voorzienbaar of, gelet op eventuele verliezen voor de Bundesbank, de door artikel 20, leden 1 en 2, GG, juncto artikel 79, lid 3, GG beschermde begrotingsbevoegdheid van de Deutsche Bundestag en diens algemene begrotingsverantwoordelijkheid door het OMT-besluit of de uitvoering ervan zouden kunnen worden aangetast. Van een schending van de grondwettelijke identiteit van het Grundgesetz door het OMT-besluit zou sprake kunnen zijn wanneer daardoor een mechanisme zou worden gecreëerd, dat zou neerkomen op een overname van aansprakelijkheid voor wilsbeslissingen van derden waarvan de gevolgen moeilijk zijn te overzien, (omissis), zodat op grond van dit mechanisme de Deutsche Bundestag niet langer „heer van zijn besluit” zou zijn en zijn begrotingsbevoegdheid niet meer op eigen verantwoordelijk zou kunnen uitoefenen (omissis). Of dat het geval is, hangt af van de eerbiediging van het aan de Europese Centrale Bank verleende mandaat en van de inhoud en de reikwijdte van het OMT-besluit, zoals, met eerbiediging van dat mandaat, in overeenstemming met het primaire recht uitgelegd. Daarover zal de kamer dienen te beslissen op basis van het antwoord op de prejudiciële vragen.
- 103 Voorts is thans niet voorzienbaar of, gelet op eventuele verliezen voor de Bundesbank en de daaruit voortvloeiende effecten op de federale begroting, bepaalde uitvoeringsmaatregelen van het OMT-besluit voor de begrotingsbevoegdheid van de Deutsche Bundestag gevolgen zouden kunnen hebben die afdoen aan artikel 79, lid 3, GG. In voorkomend geval zou de kamer dit dienen na te gaan op basis van de door het Hof van Justitie gegeven uitlegging van het OMT-besluit, zonder opnieuw een verzoek om een prejudiciële beslissing in te dienen, en de niet-toepasselijkheid moeten vaststellen van de betrokken uitvoeringsmaatregelen voor de werkingssfeer van het Grundgesetz, daar met de *Identitätskontrolle* niet wordt getoetst aan het Unierecht maar uitsluitend aan het Duitse grondwettelijke recht.

**[Or. 52]**

E.

- 104 De behandeling van de zaak wordt krachtens § 33, lid 1, BVerfGG geschorst totdat het Hof van Justitie van de Europese Unie uitspraak heeft gedaan. (omissis)

F.

De beslissing is genomen met 6 stemmen tegen 2.

(omissis) Afwijkend standpunt



van rechter Lübbe-Wolff

bij de beschikking van de Tweede kamer van 14 januari 2014

(omissis)

- 1 Een rechterlijke instantie kan met haar inspanningen om het recht te doen zegevieren, de grenzen van de rechterlijke bevoegdheid overschrijden. Mijns inziens is dit in casu het geval. De vorderingen hadden niet-ontvankelijk moeten worden verklaard. [Er volgen overwegingen van de rechter betreffende de gronden waarom zij van oordeel is dat de Verfassungsbeschwerden en het verzoek in het Organstreitverfahren om de hierboven vermelde vaststellingen te doen, naar nationaal recht niet-ontvankelijk zijn.]

(omissis) Afwijkend standpunt

van rechter Gerhardt

bij de beschikking van de Tweede kamer van 14 januari 2014

(omissis)

- 1 Tot mijn spijt moet ik meedelen dat ik het niet eens ben met de uitspraak. Mijns inziens zijn de Verfassungsbeschwerden en het verzoek in het Organstreitverfahren niet-ontvankelijk voor zover zij het OMT-besluit betreffen. Bijgevolg zijn de vragen die volgens de kamer opheldering behoeven niet relevant voor de beslissing, welke relevantie een voorwaarde is voor een verwijzing naar het Hof van Justitie van de Europese Unie. [Er volgen overwegingen van de rechter betreffende de gronden waarom hij van oordeel is dat de Verfassungsbeschwerden en het verzoek in het Organstreitverfahren om de hierboven vermelde vaststellingen te doen, naar nationaal recht niet-ontvankelijk zijn.]

(omissis)