



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
P. MENGOZZI
fremsat den 7. marts 2017¹

Sag C-589/15 P

**Alexios Anagnostakis
mod**

Europa-Kommissionen

»Appel – borgerinitiativ »One million signatures for »a Europe of solidarity««, hvori Europa-Kommissionen opfordres til at fremsætte et lovgivningsforslag, hvorved nødretsprincippet fastlægges – ansøgning om registrering – afslag fra Kommissionen – begrundelsespligt – artikel 122 TEUF – artikel 136 TEUF«

I – Indledning

1. Med denne appel har Alexios Anagnostakis (herefter »Alexios Anagnostakis« eller »appellanten«) nedlagt påstand om ophævelse af Den Europæiske Unions Rets dom af den 30. september 2015, Anagnostakis mod Europa-Kommissionen² (herefter »den appellerede dom«), hvorved Retten forkastede det af appellanten anlagte annulationssøgsmål mod Kommissionens afgørelse C(2012) 6289 final af 6. september 2012 vedrørende afslag på en ansøgning om registrering af det europæiske borgerinitiativ »En million underskrifter for et solidarisk Europa« (herefter »den omtvistede afgørelse«).

2. Denne sag giver for første gang Domstolen lejlighed til at tage stilling til den retlige ordning, der gælder for borgerinitiativer. Retten til at indgive et borgerinitiativ, der blev indført ved Lissabontraktaten, og som er knæsat i artikel 11, stk. 4, TEU, giver »[e]t antal unionsborgere på mindst en million, der kommer fra et betydeligt antal medlemsstater, [mulighed for at] tage initiativ til at opfordre Kommissionen til inden for rammerne af sine beføjelser at fremsætte et egnet forslag om spørgsmål, hvor en EU-retsakt efter borgernes opfattelse er nødvendig til gennemførelse af traktaterne«. Der er tale om et grundlæggende instrument for det europæiske deltagelsesdemokrati, der kan være vanskeligt at gennemføre. Selv om tanken er at give borgerne mulighed for at spille en aktiv rolle i forbindelse med udformningen af EU-retten, er det nemlig på den ene side nødvendigt at sikre, at denne initiativret ikke undergives alt for strenge eller alt for komplekse – og dermed i sidste ende lidet forståelige – formelle eller materielle betingelser, som en person, der ikke er ekspert i EU-retten, skal opfylde, mens der på den anden side ikke kan ses bort fra, at Unionens retsorden er underlagt princippet om kompetencetildeling, og at deltagelsesdemokratiet, som artikel 11, stk. 4, TEU har til formål at indføre, derfor kun kan udøves inden for disse rammer.

¹ – Originalsprog: fransk.

² – T-450/12, EU:T:2015:739.

3. I overensstemmelse med artikel 24, stk. 1, TEUF, er der ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 211/2011 af 16. februar 2011 om borgerinitiativer³ foretaget en præcisering af de betingelser, hvorunder der kan indgives et europæisk borgerinitiativ (herefter »EBI«). Det fremgår af anden betragtning til denne forordning, at »[d]e procedurer og betingelser, der er nødvendige for fremsættelsen af et borgerinitiativ, bør være klare, enkle og brugervenlige samt stå i et rimeligt forhold til borgerinitiativets art for at fremme borgernes deltagelse og gøre Unionen mere tilgængelig. De bør sikre en fornuftig balance mellem rettigheder og forpligtelser«. Det er denne balance, der skal fastlægges i de betragtninger, der følger nedenfor.

4. EBI defineres som et »initiativ, der er indgivet til Kommissionen [...], hvori [den] opfordres til inden for rammerne af sine beføjelser at fremsætte et egnet forslag om spørgsmål, hvor en EU-retsakt efter borgernes opfattelse er nødvendig til gennemførelse af traktaterne, og som støttes af mindst én million berettigede underskrivere, der kommer fra mindst en fjerdedel af alle medlemsstaterne«⁴. Proceduren er som følger: Før initiativtagerne, dvs. de personer, der står bag forslaget til EBI, indsamler underskrifter, skal de registrere det nævnte forslag i Kommissionens onlineregister⁵ og i denne forbindelse angive en række oplysninger⁶. Kommissionen har to måneder til at undersøge forslaget, til at tildele det et registreringsnummer og til at underrette initiativtagerne herom. Registreringen udløser proceduren for indsamling af underskrifter⁷. Når alle betingelserne vedrørende denne indsamling er opfyldt og kontrolleret⁸, kan initiativtagerne forelægge forslaget til EBI⁹. Kommissionen offentliggør forslaget og mødes med initiativtagerne¹⁰. Kommissionen fastsætter navnlig inden tre måneder »sine juridiske og politiske konklusioner om [forslaget til EBI] samt eventuelle foranstaltninger, den agter at træffe, og grundene til, at den har valgt at træffe eller eventuelt ikke at træffe foranstaltninger, i en meddelelse«¹¹.

5. Registreringen, der udgør et væsentligt formkrav, og som skal ske forud for indsamlingen, udgør derfor en nødvendig, men ikke tilstrækkelig, betingelse for, at Kommissionen konkret kan viderebehandle et forslag til EBI. Artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 211/2011 nævner de betingelser, som forslaget til EBI skal opfylde, for at Kommissionen kan registrere det. Blandt disse betingelser fastsætter den nævnte forordnings artikel 4, stk. 2, litra b), at dette forslag »ikke åbenbart [falder] uden for Kommissionens beføjelse til at fremsætte et forslag til EU-retsakt med henblik på gennemførelsen af traktaterne«.

6. Det er denne bestemmelse, der er det centrale punkt i den foreliggende appel. Artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011, på grundlag af hvilken Kommissionen kan afslå at registrere et forslag til EBI, udgør en egentlig frasorteringsmulighed for Kommissionen. Denne betingelse skal derfor efter min opfattelse ikke fortolkes alt for bredt, idet retten til at indgive et borgerinitiativ, som jeg ovenfor har fremhævet vigtigheden af, ellers ville blive indholdsløs¹². Selv om denne betragtning ligger til grund for hele den analyse, som vil fremgå nedenfor, skal jeg endvidere bemærke, at Domstolens rolle i en appelsag er begrænset, og at Domstolens mulighed for at tage stilling til andre forskellige spørgsmål helt og holdent er afhængig af de argumenter, der bliver fremsat for den.

3 – EUT 2011, L 65, s. 1.

4 – Artikel 2, nr. 1), i forordning nr. 211/2011.

5 – Registreringsformularen er tilgængelig på adressen <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/registration/>.

6 – Disse oplysninger er opregnet i bilag II til forordning nr. 211/2011.

7 – Jf. artikel 5 ff. i forordning nr. 211/2011.

8 – Jf. artikel 8 og 9 i forordning nr. 211/2011.

9 – Artikel 9 i forordning nr. 211/2011.

10 – Jf. artikel 10 i forordning nr. 211/2011.

11 – Artikel 10, stk. 1, litra c), i forordning nr. 211/2011.

12 – Det bemærkes i denne forbindelse, at den omstændighed, at betingelsen i artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011 ikke er opfyldt, udgør den mest anvendte begrundelse for Kommissionens afslag: jf. rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet – Rapport om anvendelsen af forordning (EU) nr. 211/2011 (COM(2015) 145 final).

7. Det bemærkes i denne forbindelse, at den foreliggende appel muligvis ikke indeholder alle de oplysninger, der er nødvendige, for at Domstolen kan give de ønskede præciseringer for bedre at kunne fastlægge den retlige ordning for EBI, idet det efter en gennemgang af sagsakterne fortsat er vanskeligt at få en klar forståelse af, hvad appellanten præcist forventede at opnå med det europæiske initiativ, som han ønskede at se iværksat¹³.

II – Tvistens baggrund, retsforhandlingerne for Retten og den appellerede dom

8. Den 13. juli 2012 fremsendte appellanten et forslag til EBI med overskriften »En million underskrifter for et solidarisk Europa« til Kommissionen. Formålet med dette forslag var i EU-retten at fastlægge »nødretsprincippet, ifølge hvilket det, når en stats finansielle og politiske eksistens trues af tilbagebetalingen af en odios gæld, er nødvendigt og begrundet at nægte at betale gælden«¹⁴. Forslaget til EBI henviste til den »økonomiske og monetære politik (artikel 119-144 TEUF)« som retsgrundlag for dets vedtagelse.

9. Den 6. september 2012 afslog Kommissionen med henvisning til ordlyden af artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 211/2011 og efter at have foretaget en undersøgelse af de bestemmelser i EUF-traktaten, der var henvist til i EBI, herunder navnlig artikel 136, stk. 1, TEUF, og »alle de andre mulige retsgrundlag«¹⁵ at registrere forslaget til EBI med den begrundelse, at det var åbenbart, at forslaget faldt uden for Kommissionens beføjelse til at fremsætte et forslag til udstedelse af en EU-retsakt med henblik på gennemførelsen af traktaterne.

10. Den 11. oktober 2012 anlagde appellanten sag ved Retten med påstand om annulation af den omtvistede afgørelse. Det eneste anbringende, der blev fremsat til støtte for søgsmålet, havde til formål at få fastslået, at Kommissionen havde tilsidesat artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011. Appellanten anførte i denne forbindelse, at hans forslag til EBI kunne udgøre et grundlag for, at Kommissionen kunne fremsætte forslag om vedtagelse af en retsakt i henhold til artikel 122, stk. 1, TEUF, artikel 122, stk. 2, TEUF og artikel 136, stk. 1, litra b), TEUF og folkeretlige regler.

11. Efter at have taget et anbringende om pligten til at begrunde individuelle beslutninger under påkendelse af egen drift undersøgte Retten i den appellerede dom de forskellige klagepunkter, som appellanten havde fremsat i forbindelse med sit eneste anbringende, idet den derefter frifandt Kommissionen og pålagde appellanten at betale sagens omkostninger.

III – Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande

12. Den 30. november 2015 har appellanten iværksat appel til prøvelse af den appellerede dom. Alexios Anagnostakis har nedlagt påstand om, at der gives medhold i appellens påstande, at den appellerede dom ophæves i sin helhed, at den omtvistede afgørelse annulleres, at Kommissionen pålægges at registrere appellantens forslag til EBI og træffe enhver anden nødvendig retlig foranstaltning, samt at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger. Alexios Anagnostakis har fastholdt sine påstande i forbindelse med replikken.

13. Kommissionen har i svarskriftet nedlagt påstand om, at appellen delvis afvises fra realitetsbehandling og delvis forkastes som ugrundet, og, subsidiært, at appellen forkastes som ugrundet i sin helhed, samt påstand om, at appellanten tilpligtes at betale sagens omkostninger. Kommissionen har fastholdt sine påstande i forbindelse med duplikken.

13 – En gennemgang af sagen giver anledning til at antage, at appellanten har »konkretiseret« sine tanker under forløbet af den sag, der var anlagt ved Unionens retsinstanser. Den stævning, som appellanten indgav til Retten, indeholdt i øvrigt meget få konkrete oplysninger, som kan gøre det muligt at forstå, hvad han forventede, at Retten skulle fastslå på baggrund af nødretsprincippet.

14 – Jf. den appellerede doms præmis 3.

15 – Den appellerede doms præmis 27, hvori der henvises til den omtvistede afgørelse.

14. Parterne har afgivet mundtlige indlæg under retsmødet for Domstolen, der blev afholdt den 13. december 2016.

IV – Retlig bedømmelse

15. Selv om appellen indeholder fire anbringender, vil jeg foreslå en ny opdeling i to anbringender. Det første anbringende vedrører en retlig fejl ved vurderingen af, om der var angivet en tilstrækkelig begrundelse for den omtvistede afgørelse. Det andet anbringende vedrører en retlig fejl med hensyn til prøvelsen af, om begrundelsen var korrekt, og anvendelsen af artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011. Det første klagepunkt i dette andet anbringende vedrører tilsidesættelse af artikel 122 TEUF. Det andet klagepunkt vedrører tilsidesættelse af artikel 136 TEUF. Endelig vedrører det tredje klagepunkt tilsidesættelse af folkeretlige regler.

A – Om det første anbringende vedrørende en retlig fejl ved vurderingen af, om der var angivet en tilstrækkelig begrundelse for den omtvistede afgørelse

1. Den appellerede dom

16. Retten fastslog i den appellerede doms præmis 29 ff., at Kommissionen havde opfyldt sin begrundelsespligt, hvilket i øvrigt afhænger af retsaktens karakter og den sammenhæng, hvori den blev vedtaget. Retten henviste til, at forslaget til EBI manglede klarhed og præcision for så vidt angik angivelsen af det retlige grundlag for Kommissionens beføjelse til at fremsætte forslag til en retsakt, navnlig som følge af, at det nævnte forslag kun under ét henviste til traktatens 26 artikler. Appellanten henviste først i forbindelse med annullationssøgsmålet mere præcist til artikel 122 TEUF og 136 TEUF som retsgrundlag for Kommissionens beføjelse. Retten fastslog derfor, at »[d]et [...] således ikke [kan] foreholdes Kommissionen, at den ikke i den anfægtede afgørelse foretog en detaljeret analyse af de forskellige bestemmelser i EUF-traktaten, hvortil der er henvist til under ét i forslaget til EBI, og at den begrænsede sig til at konstatere, at de nævnte bestemmelser var irrelevante, mens den blandt disse bestemmelser lagde hovedvægten på den bestemmelse, som den syntes var mindst irrelevant, idet den desuden angav grundene til, at denne bestemmelse ikke kunne tjene som retsgrundlag«¹⁶. Retten konkluderede derfor, at der i lyset af den sammenhæng, hvori den omtvistede afgørelse var vedtaget, var angivet en tilstrækkelig begrundelse for denne afgørelse, idet appellanten havde haft mulighed for at få kendskab til grundlaget for afslaget på at registrere forslaget til EBI, og idet Unionens retsinstanser havde været i stand til at udøve deres kontrol med hensyn til denne begrundelse.

2. Sammendrag af parternes argumenter

17. Appellanten har anført, at hverken den enkeltstående henvisning i den omtvistede afgørelse til artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011 eller den undersøgelse af artikel 119-144 TEUF, som der henvises til deri, er tilstrækkelig til at udgøre en klar og detaljeret begrundelse, når det påberåbes, at Kommissionen åbenbart manglede kompetence. De foreliggende omstændigheder kan ikke begrunde, at Kommissionen åbenbart manglede kompetence. Den høje grad af kompleksitet, der kendetegner den sammenhæng, som forslaget til EBI indgår i, gør det til gengæld nødvendigt, at Unionens retsinstanser stiller krav om, at der skal angives en detaljeret og specifik begrundelse for afgørelser om afslag på at registrere forslag til EBI. Den omtvistede afgørelse indeholder kun en omskrivning af artikel 136, stk. 1, TEUF og en enkelt generel henvisning til artikel 119-144 TEUF. Retten tog imidlertid på ingen måde hensyn til den del af de mundtlige forhandlinger, der vedrørte den utilstrækkelige begrundelse. Retten begik endvidere en retlig fejl ved at fastslå, at begrundelsen for

16 – Den appellerede doms præmis 31.

en retsakt afhænger af den pågældende retsakts karakter og den sammenhæng, hvori den indgår, idet artikel 296 TEUF ikke indeholder nogen henvisning til en sådan sammenhæng. Appellanten har endvidere anfægtet, at den påståede mangel på klarhed og præcision har betydning for forslaget til EBI. Under alle omstændigheder er den sammenhæng, som Den Økonomiske og Monetære Union indgår i, kompleks, og der foreligger ikke retspraksis, der kan vejlede borgerne, når de inden for dette område ønsker at indgive forslag til EBI. Der findes forskellige opfattelser og fortolkninger af de bestemmelser, der vedrører denne union. Appellanten har som eksempler nævnt den europæiske finansielle stabilitetsfacilitet og den europæiske finansielle stabiliseringsmekanisme, der begge er baseret på artikel 122 TEUF. En simpel gentagelse af bestemmelserne er ikke tilstrækkelig til at udgøre en tilstrækkelig begrundelse i henhold til artikel 296 TEUF og artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011.

18. Kommissionen har for sin del anført, at Rettens argumentation ikke er behæftet med retlige fejl. Det var navnlig med rette, at den fastslog, at den omtvistede afgørelse var tilstrækkeligt begrundet, idet den henviste til artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011, og idet den udtrykkeligt angav grundene til, at artikel 119-144 TEUF og nærmere bestemt artikel 136, stk. 1, TEUF ikke kunne udgøre grundlaget for at vedtage nødretsprincippet. Retten foretog en korrekt anvendelse af den faste retspraksis, hvorefter en begrundelse skal vurderes i lyset af retsakts karakter og den sammenhæng, hvori den indgår. Kommissionen har bl.a. fremhævet den omstændighed, at forslaget til EBI alene indeholdt en liste over bestemmelser, der måtte antages at være relevante, og den omstændighed, at appellanten ikke havde anstrengt sig for mere præcist at identificere og redegøre for det eventuelle grundlag, hvorpå Kommissionen kunne handle. Kommissionen har i øvrigt anført, at den selv tog initiativet til i den omtvistede afgørelse at foretage en nærmere analyse af artikel 136, stk. 1, TEUF, som den fandt, var den bestemmelse, der var den mindst usandsynlige. Kommissionen har anført, at det ikke kunne forventes af den, at den skulle forholde sig til en ikke-fremsat hypotetisk argumentation, når appellanten teknisk set havde mulighed for at præcisere og tydeliggøre sine argumenter. De EU-retlige bestemmelsers manglende klarhed og komplekse karakter kan ikke rejse tvivl om konstateringen af, at Kommissionen objektivt set og åbenbart ikke havde beføjelse til at viderebehandle forslaget til EBI. Endelig har appellanten ikke påberåbt sig en eventuel fejl ved Rettens vurdering af, om den omtvistede afgørelse indeholdt en tilstrækkelig begrundelse, men har anfægtet rigtigheden af begrundelsen for denne afgørelse. De argumenter, som appellanten har fremsat, kan derfor ikke undersøges i forbindelse med et appelanbringende, der vedrører Rettens vurdering af, om den i Kommissionens afgørelse indeholdte begrundelse er tilstrækkelig. Kommissionen er af den opfattelse, at dette anbringende skal forkastes som ugrundet.

3. *Bedømmelse*

19. Begrundelsespligten er i den primære ret fastlagt i artikel 296 TEUF og gennemført i forhold til EBI ved artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 211/2011¹⁷.

20. Det følger af fast retspraksis, at forpligtelsen til at begrunde en bebyrdende retsakt, der er en nødvendig følge af princippet om retten til forsvar, for det første har til formål at give den berørte part oplysninger, der er tilstrækkelige til at afgøre, om der er grundlag for retsakten, eller om den muligvis er behæftet med en sådan mangel, at dens gyldighed kan anfægtes for Unionens retsinstanser, og for det andet at gøre det muligt for disse retsinstanser at efterprøve retsakts lovlighed. Den begrundelse, som kræves i henhold til artikel 296 TEUF, skal tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og den sammenhæng, hvori den er vedtaget¹⁸. Begrundelseskravet skal bedømmes på grundlag af den konkrete sags omstændigheder¹⁹, navnlig indholdet af retsakten, arten af de anførte grunde

17 – Denne bestemmelse har følgende ordlyd: »Såfremt Kommissionen afslår at registrere et forslag til borgerinitiativ, oplyser den initiativtagerne om begrundelsen herfor samt om alle deres retlige og udenretlige klagemuligheder.«

18 – Jf. blandt en omfattende praksis dom af 8.9.2016, Iranian Offshore Engineering & Construction mod Rådet (C-459/15 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2016:646, præmis 24).

19 – Jf. bl.a. dom af 21.12.2016, Club Hotel Loutraki m.fl. mod Kommissionen (C-131/15 P, EU:C:2016:989, præmis 47).

samt den interesse, som retsaktens adressater, kan have i begrundelsen. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige omstændigheder²⁰, da begrundelsens tilstrækkelighed ikke blot skal bedømmes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område. En retsakt er således tilstrækkeligt begrundet, når den er vedtaget under omstændigheder, som er den berørte part bekendt, og således gør det muligt for den pågældende at forstå grundene til, at den nævnte retsakt er blevet vedtaget.

21. Der er her tale om en fast retspraksis, der har bidraget til at afgrænse begrundelsespligten. Jeg bemærker imidlertid, at Retten gentog disse grundlæggende principper i den del af den appellerede dom, der vedrører det anbringende om en eventuelle tilsidesættelse af denne forpligtelse, som Retten påkendte af egen drift²¹.

22. Efter disse generelle betragtninger fremhævede Retten vigtigheden af at opfylde begrundelsespligten, når der træffes afgørelser om afslag på at registrere forslag til EBI, med henvisning til den omstændighed, at sådanne afgørelser »kan påvirke selve effektiviteten af den ret, borgerne har til at indgive et borgerinitiativ«²². Følgelig skal grundene efter Rettens opfattelse »klart« fremgå²³. Den styrkelse, som EBI-mekanismen har til formål at tilføre den måde, hvorpå demokratiet fungerer i Unionen, er nemlig vanskelig at forene med en vilkårlig udøvelse af det skøn, som tilkommer Kommissionen på området.

23. Retten henviste derefter til indholdet af den omtvistede afgørelse og fastslog, at denne afgørelse var baseret på artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011, idet den endvidere udtrykkeligt bemærkede, at Kommissionen var af den opfattelse, at hverken de bestemmelser vedrørende Unionens økonomiske og monetære politik, der var henvist til i forslaget til EBI²⁴, eller noget andet retsgrundlag, herunder artikel 136, stk. 1, TEUF, kunne udgøre et egnet retsgrundlag for dette forslag²⁵. Retten sammenholdt endvidere den begrundelse, som Kommissionen således havde anført i afgørelsen om afslag, med indholdet af forslaget til EBI. Retten satte derved sin vurdering af begrundelsespligten ind i en sammenhæng. Retten fastslog således, at det nævnte forslag var præget af en vis uklarhed, navnlig som følge af den omstændighed, at dette forslag kun omhandlede artikel 119-144 TEUF, uden at der var givet en nærmere forklaring herpå²⁶.

24. Jeg er overbevist om, at den rolle, som Kommissionen er tillagt ved forordning nr. 211/2011 i forbindelse med proceduren til registrering af forslaget til EBI, er en central rolle, og at det, når der henses til selve baggrunden for EBI-mekanismen, er væsentligt, at der i forbindelse med dette instrument, når der træffes afgørelse om afslag på registrering, tages store pædagogiske hensyn, idet alle ophavsmænd til sådanne forslag ikke nødvendigvis er eksperter med stor erfaring inden for EU-retten. Efter min opfattelse er det imidlertid ikke rimeligt, således som appellantens har krævet, at pålægge Kommissionen en begrundelsespligt, således at den undergives et krav om at angive grundene til, at ingen af traktatens bestemmelser kan danne grundlag for en handling fra Unionens side, i hvert fald i en situation, hvor den oprindelige uklarhed, som jeg allerede har nævnt²⁷, og som fortsat har bestået under hele appelsagen²⁸, må tilskrives ophavsmændene til forslaget til EBI. Dette ville nemlig

20 – Jf. blandt en omfattende praksis dom af 18.6.2015, *Estland mod Parlamentet og Rådet* (C-508/13, EU:C:2015:403, præmis 58), af 9.6.2016, *Pesce m.fl.* (C-78/16 og C-79/16, EU:C:2016:428, præmis 88), af 8.9.2016, *Iranian Offshore Engineering & Construction mod Rådet* (C-459/15 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2016:646, præmis 24), og af 21.12.2016, *Club Hotel Loutraki m.fl. mod Kommissionen* (C-131/15 P, EU:C:2016:989, præmis 47).

21 – Jf. den appellerede doms præmis 21-34, navnlig den nævnte doms præmis 21-24.

22 – Den appellerede doms præmis 25.

23 – Den appellerede doms præmis 25.

24 – Nemlig artikel 119-144 TEUF.

25 – Jf. den appellerede doms præmis 28.

26 – Jf. den appellerede doms præmis 31.

27 – Jf. punkt 7 i dette forslag til afgørelse.

28 – Jf. punkt 30 ff. i dette forslag til afgørelse.

svare til, at denne institution i modsætning til, hvad der følger af retspraksis, undergives et krav om, at den skal præcisere alle de »relevante« retlige omstændigheder, herunder dem, som ophavsmændene til forslaget til EBI muligvis ikke havde haft i tankerne, og hvor det egentlige spørgsmål på dette stadie i analysen blot er, om adressaten for afgørelsen har været i stand til at forstå grundene til, at den pågældendes ansøgning blev afslået. Det fremgår imidlertid efter min opfattelse fuldstændig klart af den omtvistede afgørelse, at Kommissionen afslog at registrere forslaget til EBI, fordi den fandt, at dette forslag åbenbart faldt uden for dens beføjelser.

25. Under disse omstændigheder begik Retten ikke en retlig fejl ved at fastslå, at der i det konkrete tilfælde ikke var sket en tilsidesættelse af begrundelsespligten. Det er derfor ikke korrekt at hævde, således som appellant har gjort det, at der ikke blev taget hensyn til den del af de mundtlige forhandlinger, der vedrørte spørgsmålet om, hvorvidt der var angivet en tilstrækkelig begrundelse, idet Retten netop foretog en vurdering af, om de grunde, som Kommissionen havde anført i den omtvistede afgørelse, var tilstrækkelige til, at appellant kunne forstå grundene til afslaget og i givet fald anlægge sag ved Unionens retsinstanser med henblik på at få prøvet dens lovlighed.

26. Appellant har endvidere bestridt, at der på nogen måde foreligger årsagsforbindelse mellem den påståede unøjagtighed ved forslaget til EBI og omfanget af den begrundelsespligt, der påhviler Kommissionen. Denne uklarhed indgår imidlertid som en del af de omstændigheder, som retsinstansen skal tage hensyn til, når den skal vurdere, om begrundelsespligten er overholdt, idet den skal tage hensyn til, hvilken betydning denne uklarhed måtte have for Kommissionens mulighed for at forstå og analysere alle enkelthederne i forslaget til EBI med henblik på at fastlægge retsgrundlaget for en eventuel handling.

27. Endelig er det nødvendigt at sondre mellem den prøvelse af, om begrundelsespligten er overholdt, der i det foreliggende tilfælde har til formål at undersøge, om de oplysninger, som Kommissionen anførte i den omtvistede afgørelse, var tilstrækkelige til, at appellant kunne forstå de grunde, der havde givet denne institution anledning til at afslå at registrere forslaget til EBI, og den undersøgelse af, om en begrundelse er korrekt, der består i at kontrollere den omtvistede afgørelses materielle lovlighed²⁹, dvs. om disse grunde er gyldige³⁰. Det følger heraf, at de klagepunkter og argumenter, der har til formål at anfægte begrundelsens rigtighed som følge af den omstændighed, at forslaget til EBI, når der henses til vanskelighederne ved at fortolke de bestemmelser, der regulerer Unionens økonomiske og monetære politik, åbenbart ikke falder uden for Kommissionens beføjelser, ikke er relevante i forbindelse med et anbringende, der vedrører en manglende eller utilstrækkelig begrundelse. Selv om det antages, at den omtvistede afgørelses begrundelse er baseret på en urigtig fortolkning af de bestemmelser i traktaten, der er påberåbt i forslaget til EBI, udgør en sådan fejl ikke en tilsidesættelse af begrundelsespligten, således som denne følger af artikel 296 TEUF og artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 211/2011. Disse klagepunkter, der vedrører en urigtig fortolkning af de bestemmelser i traktaten, der kan danne grundlag for, at Unionen handler med henblik på at fastlægge et nødretsprincip, vil derfor blive undersøgt inden for rammerne af det følgende anbringende³¹.

28. Det første anbringende skal af alle de ovenfor anførte grunde forkastes som ugrundet.

29 – Jf. den appellerede doms præmis 33.

30 – Om sontringen mellem prøvelsen vedrørende begrundelsespligten og prøvelsen af, om begrundelsen er korrekt; jf. med hensyn til nyere retspraksis dom af 29.9.2011, *Elf Aquitaine mod Kommissionen* (C-521/09 P, EU:C:2011:620, præmis 146 og den deri nævnte retspraksis), af 14.9.2016, *Trafilerie Meridionali mod Kommissionen* (C-519/15 P, EU:C:2016:682, præmis 40), og af 30.11.2016, *Kommissionen mod Frankrig og Orange* (C-486/15 P, EU:C:2016:912, præmis 79).

31 – Jf. analogt dom af 8.9.2016, *Iranian Offshore Engineering & Construction mod Rådet* (C-459/15 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2016:646, præmis 30-32).

B – Om det andet anbringende vedrørende en retlig fejl i forbindelse med prøvelsen af, om begrundelsen var korrekt

29. Efter appellants opfattelse fastslog Retten med urette, at betingelsen i artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 211/2011, dvs. betingelsen om, at forslaget til EBI åbenbart ikke falder uden for Kommissionens beføjelser, ikke var opfyldt, idet den anlagde en urigtig fortolkning af artikel 122 TEUF og artikel 136, stk. 1, litra b), TEUF og folkeretlige regler.

30. For at undersøge, om Retten foretog en korrekt vurdering af rigtigheden af den omtvistede afgørelses begrundelse, er det vigtigt at holde sig formålet med forslaget til EBI for øje, idet der, således som det fremgår af det nævnte forslag, er tale om at fastlægge »nødretsprincippet, ifølge hvilket det, når en stats finansielle og politiske eksistens trues af tilbagebetalingen af en odiøs gæld, er nødvendigt og begrundet at nægte at betale gælden«. Denne beskrivelse og henvisning til artikel 119-144 TEUF var de eneste oplysninger, som Kommissionen rådede over på det tidspunkt, hvor den tog stilling til ansøgningen om registrering af forslaget til EBI.

31. Det fremgår i øvrigt af appelskriftet, at forslaget til EBI kun omfatter den »odiøse« del af den offentlige gæld, og at der således ikke er tale om en fuldstændig og ensidig afskrivning af gælden³². Fastlæggelsen af nødretsprincippet vil gøre det muligt at *afskrive gælden*³³, dvs. en stats undladelse af at betale sin odiøse gæld *til andre medlemsstater samt Unionen*³⁴. Udløsningen af denne mekanisme skal ske efter aftale med medlemsstaterne, når tilbagebetaling af gælden truer den økonomiske og politiske situation i en af medlemsstaterne³⁵. Forslaget erstatter ikke Unionens monetære suverænitet eller medlemsstaternes budgetmæssige og økonomiske suverænitet. Der er heller ikke tale om en finansieringsmekanisme³⁶. Fastlæggelsen af nødretsprincippet skal udelukkende gøre det muligt for en stat, der står over for alvorlige vanskeligheder, i en ånd af solidaritet mellem medlemsstaterne at foretage en *ensidig handling*³⁷. Appellanten har senere i appelskriftet anført, at vedtagelsen af et sådant princip berører alle medlemsstaterne og således ikke kun medlemsstaterne i euroområdet, at det ikke omfatter den finansielle stabilitet, og at det vil gøre det muligt at handle i tide. Endelig kan muligheden for at påberåbe sig en nødretssituation undergives betingelser, som Kommissionen foreslår³⁸. Initiativet til at erklære, at der foreligger en nødretssituation, skal tilkomme medlemsstaten, som under strenge betingelser vil kunne iværksætte et sådant initiativ³⁹. Unionen skal derefter godkende erklæringen om, at der foreligger en nødretssituation, og den berørte medlemsstat vil opnå en *midlertidig udsættelse* af betalingen af *sin gæld*⁴⁰. Unionen skal forinden godkende ordlyden af en sådan erklæring, før en medlemsstat vil kunne gøre brug af en sådan mekanisme⁴¹. Vedtagelsen af nødretsprincippet vil udelukkende omfatte *en medlemsstats gæld til Unionen*⁴². Appellanten har senere i appelskriftet anført, at vedtagelsen af et nødretsprincip vil gøre det muligt for en medlemsstat, der står over for alvorlige vanskeligheder, *midlertidigt at udsætte* betalingen af *enhver* gæld, for at tilpasse sin økonomiske politik til væksten⁴³. Appellanten nævner også »gældsfrigørelse«⁴⁴.

32 – Punkt 4 i appelskriftet. Odiøs gæld defineres i punkt 7 i appelskriftet.

33 – De udtryk, der er fremhævet, viser de selvmodsigelser, der præger appellants forklaringer vedrørende forslaget til EBI.

34 – Jf. punkt 10, 12 og 13 i appelskriftet.

35 – Jf. punkt 9 i appelskriftet.

36 – Jf. punkt 40 i appelskriftet.

37 – Jf. punkt 40 i appelskriftet.

38 – Jf. punkt 46 i appelskriftet.

39 – Jf. punkt 46 i appelskriftet.

40 – Jf. punkt 47 i appelskriftet.

41 – Jf. punkt 47 i appelskriftet.

42 – Jf. punkt 48 i appelskriftet.

43 – Jf. punkt 51 i appelskriftet.

44 – Jf. punkt 51 i appelskriftet.

1. Om klagepunktet vedrørende en retlig fejl ved fortolkningen af artikel 122 TEUF

a) Den appellerede dom

32. Retten bemærkede i den appellerede doms præmis 41-43, at Domstolen i Pringle-dommen havde fastslået⁴⁵, at artikel 122, stk. 1, TEUF ikke udgjorde et egnet retsgrundlag for en eventuel finansiel støtte fra Unionen ved etableringen af en finansieringsmekanisme til fordel for medlemsstater, der befandt sig i alvorlige vanskeligheder. Retten bemærkede endvidere, at de foranstaltninger, der baseres på denne artikel, er udtryk for en solidaritet og bistand medlemsstaterne imellem, og at denne artikel af denne grund ikke kunne udgøre et egnet retsgrundlag for at vedtage et nødretsprincip, ifølge hvilket en medlemsstat ville have ret til ensidigt at beslutte ikke at tilbagebetale hele eller en del af sin gæld som følge af de vanskeligheder, som denne medlemsstat måtte stå over for.

33. Retten bemærkede endvidere i præmis 47-50, at Domstolen også i Pringle-dommen⁴⁶ havde fastslået, at artikel 122, stk. 2, TEUF tildelte Unionen kompetence til på bestemte betingelser at yde finansiel ad hoc-støtte til en medlemsstat, uden at dette imidlertid kunne berettige en lovgivningsmæssig indførelse af en mekanisme til afskrivning af gæld som den, sagsøgeren ønskede, som følge af en sådan mekanismes generelle og permanente karakter. Retten bemærkede endvidere, at genstanden for artikel 122 TEUF udelukkende er finansiel støtte, som ydes af Unionen, og ikke af medlemsstaterne. Vedtagelsen af et sådant nødretsprincip ville efter Rettens opfattelse imidlertid ikke alene omfatte en medlemsstats gæld over for Unionen, men ligeledes gæld, som den nævnte stat måtte have til andre juridiske eller fysiske personer eller offentlige eller private aktører, selv om det var åbenbart, at denne situation ikke var omfattet af den pågældende bestemmelse. Retten fastslog på denne baggrund, at vedtagelsen af nødretsprincippet åbenbart ikke omfatter de finansielle støtteforanstaltninger, som Rådet for Den Europæiske Union har beføjelse til at vedtage på grundlag af artikel 122, stk. 2, TEUF.

b) Sammendrag af parternes argumenter

34. Appellanten har i det væsentlige fremsat fire argumenter.

35. Appellanten har for det første foreholdt Retten at have anlagt en isoleret fortolkning af artikel 122 TEUF, idet denne bestemmelse skal fortolkes i sammenhæng med artikel 119-126 TEUF, sammen med hvilke den udgør et »samlet hele«.

36. Appellanten har for det andet foreholdt Retten at have begået en retlig fejl ved fortolkningen af artikel 122, stk. 1, TEUF som følge af den omstændighed, at denne bestemmelse tillægger Kommissionen et vidt skøn til over for Rådet at fremsætte forslag om vedtagelse af foranstaltninger, der er afpasset efter den økonomiske situation med henblik på at håndtere alvorlige vanskeligheder, uden at der er fastsat bestemmelse om, at disse foranstaltninger skal have en bestemt form. Disse foranstaltninger skal endvidere vedtages i en ånd af solidaritet mellem medlemsstaterne. Appellanten har med henvisning til den praksis, som Domstolen har fastlagt vedrørende grundlaget for artikel 103 EF, anført, at foranstaltninger på området for den økonomiske politik skal være nødvendige for at undgå at bringe de formål, der forfølges af Unionen, i fare. Den omstændighed, at artikel 122, stk. 2, TEUF udtrykkeligt nævner den finansielle støtte, der ydes til en medlemsstat, som befinder sig i en vanskelig situation, er ikke til hinder for, at det anerkendes, at Kommissionen i henhold til den vide skønnebeføjelse, som den er tillagt i henhold til artikel 122, stk. 1, TEUF, har mulighed for at foreslå

45 – Dom af 27.11.2012 (C-370/12, EU:C:2012:756).

46 – Dom af 27.11.2012 (C-370/12, EU:C:2012:756).

foranstaltninger i form af finansiel støtte. Vedtagelsen af nødretsprincippet udgør derfor en afpasset foranstaltning i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 122, stk. 1, TEUF. Det ville under alle omstændigheder være fejlagtigt at anse en sådan vedtagelse for åbenbart at falde uden for rammerne af Kommissionens beføjelser.

37. Appellanten har for det tredje anfægtet Rettens konstatering af, at artikel 122, stk. 1, TEUF ikke kan udgøre et egnet retsgrundlag for vedtagelse af nødretsprincippet. For det første anlagde Retten en urigtig fortolkning af Pringle-dommen⁴⁷. Forslaget til EBI har i modsætning til den europæiske stabilitetsmekanisme (herefter »ESM«), som var genstand for denne dom, ikke til formål at erstatte medlemsstaternes monetære, budgetmæssige og økonomiske suverænitet, og heller ikke at indføre en finansieringsmekanisme. Formålet med forslaget til EBI kan ikke sammenlignes med det formål, der forfølges med ESM. De betragtninger, der er anført i Pringle-dommen⁴⁸, kan derfor ikke uden videre overføres på og er ikke uden videre relevante for den foreliggende appelsag. For det andet selv om, som Retten fastslog i den appellerede doms præmis 42, »den ånd af solidaritet mellem medlemsstaterne, der kræves i forbindelse med, at Rådet vedtager foranstaltninger, der er afpasset efter den økonomiske situation som omhandlet i artikel 122, stk. 1, TEUF, [angiver,] at disse foranstaltninger er baseret på bistand medlemsstaterne imellem«, defineres sidstnævnte begreb dog ikke nærmere i denne artikel. Det var således med urette, at Retten fastslog, at denne bistand kun kan have form af organiserede og strukturerede hjælpemekanismer, og at vedtagelsen af et nødretsprincip ikke kan antage en af de former for finansiel støtte, der er omhandlet i denne bestemmelse.

38. Appellanten har endelig for det fjerde gentaget sit argument om, at der skal sondres mellem ESM og fastlæggelsen af nødretsprincippet. Appellanten har i denne forbindelse præciseret, at nødretsprincippet vedrører alle medlemsstater og ikke kun medlemsstaterne i euroområdet, og at det ikke omfatter den finansielle stabilitet. Dette princip vil alene gøre det muligt for en medlemsstat at handle i tide i forhold til de alvorlige vanskeligheder, som den måtte stå over for. En sådan medlemsstat ville have mulighed for at påberåbe sig, at der foreligger en nødretssituation under betingelser, som Kommissionen skal fastsætte. Det tilkommer således den medlemsstat, der er i vanskeligheder, at tage initiativet, men det tilkommer Unionen at afgøre, om der foreligger en nødretssituation. Det tilkommer også Unionen i en ånd af solidaritet at godkende erklæringen om, at der foreligger en nødretssituation, således at den medlemsstat, der står over for vanskeligheder, vil få ret til midlertidigt at udsætte betalingen af sin gæld. Retten fastslog derfor med urette, at denne procedure indledes af medlemsstaterne og ikke af Unionen. Det var endvidere med urette, at Retten i den appellerede doms præmis 49 fastslog, at genstanden for forslaget til EBI åbenbart ikke udgjorde finansiel støtte som omhandlet i artikel 122, stk. 2, TEUF, selv om vedtagelsen af det nævnte princip ifølge appellanten udelukkende omfatter den gæld, som en medlemsstat har til Unionen. Dette forhold henhører åbenbart under anvendelsesområdet for artikel 122, stk. 2, TEUF. Da denne bestemmelse har tjent som retsgrundlag for vedtagelsen af Rådets forordning (EU) nr. 407/2010 af 11. maj 2010 om oprettelse af en europæisk finansiel stabiliseringsmekanisme⁴⁹, burde vedtagelsen af nødretsprincippet kunne ske på samme måde. Det påhvilede mindst Kommissionen delvist at viderebehandle forslaget til EBI ved at begrænse udsættelsen af betalingen til kun at omfatte den gæld, som en medlemsstat har til Unionen. Appellanten har anført, at Kommissionen under alle omstændigheder i den omtvistede afgørelse ikke har begrundet sit afslag med henvisning til anvendelsesområdet for nødretsprincippet.

39. Kommissionen har anført, at appellen ikke indeholder en reel redegørelse for, hvorledes der er begået en fejl ved fortolkningen af artikel 122 TEUF. Argumentet om, at der skal anlægges en fortolkning af artikel 122 TEUF ud fra den sammenhæng, hvori denne artikel indgår, sammenholdt med artikel 119-126 TEUF, er nyt. Retspraksis vedrørende artikel 103 EF er ikke relevant, da den kun omhandler finansiel ad hoc-støtte og ikke indførelsen af en mekanisme, der har generel karakter. Kommissionen har i øvrigt ikke konstateret, at Retten på nogen måde begik fejl i forbindelse med den

47 – Dom af 27.11.2012 (C-370/12, EU:C:2012:756).

48 – Dom af 27.11.2012 (C-370/12, EU:C:2012:756).

49 – EUT 2010, L 118, s. 1.

fortolkning af Pringle-dommen⁵⁰, som den anlagde i den appellerede dom. Den ånd af solidaritet, der ligger bag artikel 122, stk. 1, TEUF og som appellanten har henvist til, har ikke nogen betydning for begrebet finansiel støtte, og solidariteten mellem medlemsstaterne kan efter Kommissionens opfattelse ikke antage form af en ensidig beslutning om ikke at betale. Kommissionen har endvidere kritiseret appellants forsøg på at begrænse rækkevidden af forslaget til EBI til kun at omfatte den del af gælden, som en medlemsstat har til Unionen, idet en sådan begrænsning ikke tidligere er blevet påberåbt, og idet forslaget til EBI hidtil har vedrørt tilbagebetaling af gæld »navnlig til medlemsstaterne«. Selv om dette måtte blive fastslået, at forslaget til EBI kun omfatter den del af gælden, som Unionen har krav på, forholder det sig under alle omstændigheder således, at indførelsen af et nødretsprincip stadig ikke er omfattet af begrebet finansiel støtte som omhandlet i artikel 122, stk. 2, TEUF. Endelig er det ikke muligt at foretage en sammenligning mellem den mekanisme, der er indført ved forordning nr. 407/2010. Denne forordning fastsætter muligheden for at yde finansiel støtte til en medlemsstat ved en afgørelse, som træffes af Rådet, mens forslaget til EBI har til formål at indføre en mekanisme, der gør det muligt for en medlemsstat ensidigt at beslutte at afskrive sin gæld til Unionen. Kommissionen har gentaget, at en sådan mekanisme ikke falder ind under begrebet finansiel støtte. Kommissionen har nedlagt påstand om, at dette anbringende delvis afvises og delvis forkastes som grundet.

c) Bedømmelse

40. Jeg skal på ny bemærke, at de argumenter, som appellanten har fremsat inden for rammerne af dette andet anbringende, indeholder en betydelig uddybning af appellants standpunkt i forhold til de argumenter, som han fremsatte i stævningen for Retten. De argumenter, der vedrører den retspraksis, som Domstolen har fastlagt vedrørende grundlaget for artikel 103 EF, forordning nr. 407/2010 og Kommissionens eventuelle mulighed for delvist at viderebehandle forslaget til EBI, er nye. Retten har i øvrigt ikke udtrykkeligt taget stilling til disse argumenter. Det er imidlertid Rettens dom, der er genstand for Domstolens prøvelse i appelsagen.

41. Det fremgår under alle omstændigheder nærmere bestemt af artikel 122, stk. 1, TEUF, at Rådet på forslag af Kommissionen i en ånd af solidaritet mellem medlemsstaterne kan vedtage »foranstaltninger, der er afpasset efter den økonomiske situation, navnlig hvis der opstår alvorlige forsyningsvanskeligheder med hensyn til visse produkter, især på energiområdet«. Det fremgår endvidere af artikel 122, stk. 2, TEUF, at Rådet stadig på forslag af Kommissionen på bestemte betingelser kan yde finansiel støtte fra Unionen til en medlemsstat, der oplever vanskeligheder »som følge af naturkatastrofer eller usædvanlige begivenheder, som den ikke selv er herre over«.

42. Efter min opfattelse er den blotte henvisning til præmis 116 og 118 i Pringle-dommen⁵¹ tilstrækkelig til at fastslå, at artikel 122 TEUF ikke kan tjene som retsgrundlag for fastlæggelse af et nødretsprincip. Hvad angår artikel 122, stk. 1, TEUF, har Domstolen fastslået, at denne bestemmelse »ikke udgør et egnet retsgrundlag for en eventuel finansiel støtte fra Unionen til medlemsstater, der har eller er truet af alvorlige finansieringsproblemer«⁵². Indførelsen af en mekanisme, hvorved en medlemsstat ensidigt træffer beslutning om ikke at tilbagebetale sin gæld, kan derfor ikke udgøre en afpasset foranstaltning som omhandlet i artikel 122, stk. 1, TEUF, hvilket gælder så meget desto mere i situationer, hvor det er forventningen, at disse foranstaltninger er baseret på en ånd af solidaritet. De nævnte foranstaltninger har endvidere nødvendigvis ad hoc-karakter i de tilfælde, hvor forslaget til EBI, således som Retten med føje bemærkede⁵³, har til formål at knæsette en generel og permanent mekanisme, der fortsat ville stå til rådighed for medlemsstaterne, hvis de måtte stå over for store vanskeligheder. Selv om det antages, at fastlæggelsen af et nødretsprincip udgør en form for finansiel

50 – Dom af 27.11.2012 (C-370/12, EU:C:2012:756).

51 – Dom af 27.11.2012 (C-370/12, EU:C:2012:756).

52 – Dom af 27.11.2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, præmis 116).

53 – Jf. den appellerede doms præmis 48.

støtte, der er omfattet af begrebet »afpassede foranstaltninger« som omhandlet i artikel 122, stk. 1, TEUF, synes Pringle-dommen⁵⁴, som Domstolen afsagde i plenum, efter min opfattelse endvidere klart at have udelukket muligheden for at anvende denne artikel i den situation, hvor en medlemsstat har finansieringsproblemer.

43. Domstolen har endvidere mere generelt fastslået, at genstanden for artikel 122 TEUF udelukkende er finansiel støtte, som ydes af Unionen, og ikke af medlemsstaterne. Hvis forslaget til EBI skal fortolkes således, at det omfatter indførelsen af en mekanisme, hvorved en medlemsstat ensidigt kan beslutte ikke at tilbagebetale sin gæld til Unionen⁵⁵, kan dette, eftersom jeg kun kan fremsætte antagelser herom, ikke anses for »finansiel støtte«, der ydes af Unionen til den berørte medlemsstat, i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 122, stk. 2, TEUF. Selv om det nævnte forslag skal fortolkes således, at den odiøse gæld kun eller også omfatter den gæld, der påhviler medlemsstaterne, ville betingelsen om, at den nævnte støtte skal komme »fra Unionen« dog heller ikke være opfyldt. Mekanismens permanente karakter udgør på ny en hindring for, at den kan vedtages på grundlag af artikel 122, stk. 2, TEUF.

44. Endelig er argumentet om Kommissionens mulighed for kun delvis at viderebehandle et forslag til EBI i princippet ikke irrelevant. Den appellerede dom indeholder imidlertid ingen argumenter på dette punkt, som kan gøres til genstand for drøftelse for Domstolen i forbindelse med appelsagen. Under alle omstændigheder kan dette argument ikke anfægte den konklusion, som jeg er enig med Retten i, hvorefter appellants forslag til EBI – navnlig på grund af dette forslags iboende vilkårlige karakter – åbenbart ikke kan danne grundlag for vedtagelsen af en retsakt på grundlag af artikel 122 TEUF.

2. Om klagepunktet vedrørende en retlig fejl ved fortolkning af artikel 136, stk. 1, TEUF

a) Den appellerede dom

45. Efter at have henvist til ordlyden af artikel 136, stk. 1, TEUF, fastslog Retten i den appellerede doms præmis 57-60, at vedtagelsen af et nødretsprincip, ifølge hvilket en medlemsstat ensidigt kan beslutte at afskrive sin offentlige gæld, ikke havde til formål at styrke samordningen af budgetdisciplinen og heller ikke var omfattet af de økonomisk-politiske retningslinjer, der er omhandlet i den nævnte artikel, og som Rådet har beføjelse til at udarbejde med henblik på at sikre Den Økonomiske og Monetære Unions rette virkemåde. Retten henviste til Pringle-dommen⁵⁶ og bemærkede, at Unionens rolle på området for den økonomiske politik er begrænset til vedtagelse af samordningsforanstaltninger, og at vedtagelsen af en retsakt, der tillader, at en medlemsstat ikke betaler sin gæld, går ud over, hvad der er omfattet af begrebet økonomisk-politiske retningslinjer som omhandlet i artikel 136, stk. 1, TEUF, eftersom en sådan retsakt ville svare til at erstatte de kontraherende parter frie vilje med en lovgivningsmekanisme for ensidig afskrivning af offentlig gæld. Det var derfor efter Rettens opfattelse med føje, at Kommissionen havde konkluderet, at appellants forslag til EBI åbenbart ikke var omfattet af anvendelsesområdet for artikel 136, stk. 1, TEUF. Retten tilføjede endvidere, at dette afslag ikke var i strid med solidaritetsbestemmelsen i artikel 222 TEUF, idet den nævnte bestemmelse klart hverken omfatter den økonomiske eller monetære politik eller medlemsstaternes økonomiske situation, uanset om de måtte opleve vanskeligheder.

54 – Dom af 27.11.2012 (C-370/12, EU:C:2012:756).

55 – Jf. punkt 10, 12 og 13 i appelskriftet.

56 – Dom af 27.11.2012 (C-370/12, EU:C:2012:756).

b) Sammen drag af parternes argumenter

46. Appellanten har anført, at artikel 136 TEUF er en kompleks bestemmelse, der ifølge retslitteraturen skal forstås således, at den supplerer artikel 121 TEUF og 126 TEUF. En anerkendelse i EU-retten af dette nødretsprincip forfølger det formål, der fremgår af artikel 136, stk. 1, TEUF, som er at sikre Den Økonomiske og Monetære Unions rette virkemåde. Det var derfor med urette, at Retten fastslog, at en sådan anerkendelse fastlægger en lovgivningsmekanisme for ensidig afskrivning af gæld, idet nødretsprincippet kun giver en medlemsstat, der har alvorlige økonomiske vanskeligheder, mulighed for midlertidigt at udsætte betalingen af alle sine gældsforpligtelser for at tilpasse sin økonomiske politik til væksten ved at tilskynde økonomiske investeringer. Appellanten er endvidere af den opfattelse, at den første procedure for sanering af den græske gæld blev vedtaget den 21. juli 2011 under et Eurotopmøde, i hvilken forbindelse der blev truffet afgørelse herom. Der findes således et retsgrundlag i EU-retten for afskrivning af offentlig gæld. En sådan afskrivning vil endvidere uden for enhver tvivl bidrage til at sikre Den Økonomiske og Monetære Unions rette virkemåde, som er det formål, der forfølges med artikel 136, stk. 1, TEUF. Denne bestemmelse giver endvidere Rådet beføjelse til at iværksætte foranstaltninger til at udfærdige økonomisk-politiske retningslinjer. En foranstaltning, der er tilpasset den økonomiske genopretning og væksten, vil vise sig at være fuldt ud forenelig med kravene i artikel 121 TEUF. Kommissionen er derfor fuldt ud beføjet til at forelægge disse foranstaltninger for Rådet, så meget desto mere som artikel 352 TEUF tillægger den beføjelse til at foreslå foranstaltninger, der er nødvendige for at nå et af målene i traktaten, såsom stabiliteten i euroområdet. Det var under disse omstændigheder med urette, at Retten fastslog, at forslaget til EBI åbenbart ikke faldt ind under Kommissionens beføjelser, fordi det er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 136, stk. 1, TEUF. Det følger endvidere af appellants argumentation, at en stabilitetsmekanisme og en mekanisme for finansiel støtte, således som det er muligt at indføre i henhold til artikel 136, stk. 3, TEUF, efter appellants opfattelse kan omfatte udsættelse med betalingen af en medlemsstats gæld, når dette sker med medlemsstaternes accept og når en af medlemsstaterne befinder sig i en nødretssituation.

47. Kommissionen har anført, at appellanten inden for rammerne af det tredje anbringende har fremsat et nyt argument, hvorefter indførelsen af en mekanisme for finansiel støtte i form af afskrivning af den odiøse gæld kan ske i henhold til artikel 352 TEUF, når der henses til ordlyden af artikel 136, stk. 1, TEUF. Det led af anbringendet, der vedrører artikel 352 TEUF, kan derfor ikke antages til realitetsbehandling. Appellanten har under alle omstændigheder ikke forklaret, hvorfor det er nødvendigt at vedtage en retsakt i henhold til de bestemmelser, der fremgår af forslaget til EBI, for at nå traktaternes mål om at sikre stabilitet i euroområdet. Kommissionen har subsidiært henvist til Pringle-dommen⁵⁷, hvori Domstolen fastslog, at artikel 136, stk. 1, TEUF ikke skaber noget nyt retsgrundlag med henblik på at gøre det muligt for Unionen at iværksætte en foranstaltning. Kommissionen har endvidere anført, at argumentet vedrørende den afgørelse, der blev truffet i forbindelse med et møde mellem landene i euroområdet den 21. juli 2011 om omlægning af statsgæld, er nyt. En sådan afgørelse kunne under alle omstændigheder ikke træffes på grundlag af traktaterne. Rettens konklusion, hvorefter den omstændighed, at det tillades, at en medlemsstat ensidigt kan beslutte ikke at tilbagebetale sin gæld, ikke kan kvalificeres som en økonomisk-politisk retningslinje, som Rådet kan vedtage på grundlag af traktaterne, er endvidere ikke behæftet med fejl. Artikel 136, stk. 1, TEUF, der kun kan tjene som grundlag for vedtagelsen af økonomisk-politiske retningslinjer, der nødvendigvis ikke er bindende, kan derfor ikke danne grundlag for forslaget til EBI. Efter Kommissionens opfattelse skal nærværende anbringende afvises fra realitetsbehandling, for så vidt angår artikel 136, stk. 3, TEUF og artikel 352 TEUF, og forkastes som ugrundet, for så vidt angår artikel 136, stk. 1, TEUF.

⁵⁷ – Dom af 27.11.2012 (C-370/12, EU:C:2012:756).

48. Appellanten har i replikken anfægtet, at de argumenter, der vedrører artikel 136, stk. 3, TEUF og artikel 352 TEUF, er nye, fordi de følger af de drøftelser, som parterne har ført vedrørende *Pringle-dommen*⁵⁸. Hvad angår afgørelsen af 21. juli 2011 bør Domstolen af egen drift tage hensyn til denne som et udtryk for den almindelige erfaring og det europæiske politiske liv. Appellanten har under alle omstændigheder anmodet Domstolen om at ændre sin praksis vedrørende afvisning af nye anbringender og argumenter, der fremsættes i forbindelse med appellen. Kommissionen har i duplikken fastholdt sine synspunkter.

c) Bedømmelse

49. Det fremgår af artikel 136, stk. 1, TEUF, at »[f]or at medvirke til Den Økonomiske og Monetære Unions rette virkemåde og i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i traktaterne vedtager Rådet efter den relevante procedure blandt dem, der er nævnt i artikel 121 og 126, [...] foranstaltninger for de medlemsstater, der har euroen som valuta: a) med henblik på at styrke samordningen og overvågningen af deres budgetdisciplin, b) med henblik på for disse medlemsstater at udarbejde økonomisk-politiske retningslinjer, som skal være i overensstemmelse med dem, der er vedtaget for hele Unionen, samt at sikre overvågningen heraf«. Det fremgår af artikel 136, stk. 3, TEUF⁵⁹, at »[d]e medlemsstater, der har euroen som valuta, kan etablere en stabilitetsmekanisme, der skal aktiveres, hvis det er strengt nødvendigt for at sikre stabiliteten i euroområdet som helhed. Ydelsen af enhver påkrævet finansiel støtte inden for rammerne af mekanismen vil være underlagt streng konditionalitet«.

50. Jeg bemærker indledningsvis, at det forekommer en anelse selvmodsigende, at appellanten hævder, at artikel 136 TEUF kan udgøre et muligt grundlag for en forbindelse mellem forslaget til EBI og en beføjelse for Kommissionen, mens det fremgår af visse passager i appelskriftet, at fastlæggelsen af et nødretsprincip omfatter alle medlemsstater og ikke kun medlemsstaterne i euroområdet, og at dette princip »ikke omfatter den finansielle stabilitet«⁶⁰.

51. Det er endvidere problematisk, at jeg hverken i den stævning, der er indgivet til Retten eller i den appellerede dom, på nogen måde kan finde betragtninger, der vedrører artikel 352 TEUF eller afgørelsen af 21. juli 2011. Disse argumenter, der er blevet fremsat for første gang i forbindelse med appelsagen, kan derfor ikke antages til realitetsbehandling, idet der ikke foreligger nogen omstændigheder, der giver mig anledning til at mene, at Domstolen bør ændre sin praksis vedrørende dette spørgsmål, således som appellanten har anmodet om. Det skal derfor bemærkes, at anerkendelsen af en adgang for en part til først for Domstolen at fremføre et argument, som parten ikke har fremført for Retten, ville være ensbetydende med at give ham ret til at forelægge Domstolen – der har en begrænset kompetence i appelsager – en mere omfattende tvist end den, der blev forelagt Retten⁶¹.

52. Eftersom den ændring af traktaten, der førte til indførelsen af artikel 136, stk. 3, TEUF, trådte i kraft den 1. maj 2013, er det i overensstemmelse med denne tankegang ikke muligt, at appellanten havde forestillet sig at anvende denne bestemmelse som retsgrundlag for forslaget til EBI, der blev indgivet den 13. juli 2012. Det argument, der er baseret på denne bestemmelse, kan derfor heller ikke antages til realitetsbehandling.

58 – Dom af 27.11.2012 (C-370/12, EU:C:2012:756).

59 – Som blev indført ved Det Europæiske Råds afgørelse 2011/199/EU af 25.3.2011 om ændring af artikel 136 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde med hensyn til en stabilitetsmekanisme for de medlemsstater, der har euroen som valuta (EUT 2011, L 91, s. 1) og trådte i kraft den 1.5.2013.

60 – Punkt 46 i appelskriftet.

61 – Jf. bl.a. dom af 21.9.2010, Sverige m.fl. mod API og Kommissionen (C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, EU:C:2010:541, præmis 126 og den deri nævnte retspraksis).

53. Hvad angår Rettens påståede fejlagtige konstatering af, at forslaget til EBI havde til formål at indføre en lovgivningsmekanisme for ensidig afskrivning af gæld, skal jeg på ny bemærke, at de formuleringer, der i appelskriftet er anvendt til at beskrive forslaget til EBI, ikke udelukker en sådan ensidighed⁶². Selv om jeg gerne vil anerkende, at uklarhederne ved forslaget til EBI kan have givet Retten anledning til at fremsætte denne antagelse, må det konstateres, at appellantens ikke har bestridt denne antagelse i forbindelse med appelsagen. Selv om forslaget til EBI kun kunne føre til vedtagelsen af en ikke-bindende retsakt, ville Kommissionen imidlertid ikke alene af denne grund kunne afvise at registrere det, eller senere ikke imødekomme det⁶³.

54. Selv om der kun tages hensyn til den laveste fællesnævner⁶⁴ for alle de varianter af forslaget til EBI, som appellantens har foreslået, nemlig fastlæggelsen af et princip, ifølge hvilket det, når en medlemsstats eksistens er truet af tilbagebetalingen af en odiøs gæld, er nødvendigt og begrundet at nægte at betale gælden, kan der ikke herske tvivl om, at der her er tale om en foranstaltning, der ikke blot har en meget stærk symbolværdi, men også – og måske navnlig – en foranstaltning, der ligger meget langt fra hensyn, der vedrører budgetdisciplin. Der er tværtimod snarere tale om håndteringen af konsekvenserne af *manglende budgetdisciplin*. Jeg har i lighed med Retten⁶⁵ fortsat vanskeligt ved at forstå den forbindelse, der ifølge appellantens består mellem nødretsprincippet, således som jeg netop har beskrevet dette princip, og »samordningen og overvågningen« af medlemsstaternes budgetdisciplin. Fastlæggelsen af et sådant princip er heller ikke omfattet af begrebet økonomisk-politiske retningslinjer. En retningslinje er en mere eller mindre fast opfordring til at handle på en bestemt måde. Fastlæggelsen af nødretsprincippet går endnu længere, ikke blot fordi appellantens kun har foreslået en »bindende« version af det nævnte princip⁶⁶, men fordi dette princip er langt mere konkret end en simpel retningslinje, og fordi det foreskriver indførelsen af en bestemt mekanisme⁶⁷, idet det i øvrigt bemærkes, at EU-retten ikke fastsætter en ret til at afgøre eksistensen af medlemsstaternes gæld.

55. Endelig synes appellantens argument om, at den omstændighed, at en medlemsstat, der er under pres, ikke betaler sin gæld, skulle bidrage til at sikre Den Økonomiske og Monetære Unions rette virkemåde og således være i tråd med det formål, der forfølges med artikel 136 TEUF, efter min opfattelse ikke at være gennemtænkt. Det er ikke sikkert, at de andre medlemsstaters økonomiske sundhedstilstand og dermed Den Økonomiske og Monetære Unions sundhedstilstand, ikke vil blive påvirket, såfremt disse medlemsstater var kreditorer i forhold til den ikke-betalte gæld.

56. Det var derfor med føje, at Retten fastslog, at Kommissionen med rette havde konkluderet, at det var åbenbart, at forslaget om at fastlægge nødretsprincippet, som sagsøgeren har opfattet det, ikke var omfattet af bestemmelserne i artikel 136. stk. 1, TEUF. Det tredje anbringende skal derfor delvis afvises og delvis forkastes som ugrundet.

62 – Jf. punkt 31 i dette forslag til afgørelse og punkt 40 i appelskriftet.

63 – Jeg ønsker af klarhedshensyn at præcisere, at et forslag til EBI i modsætning til, hvad Kommissionen synes at hævde, ikke nødvendigvis skal kunne give anledning til vedtagelsen af en bindende EU-retsakt, for at dette forslag kan registreres. Artikel 11, stk. 4, TEU henviser nemlig til »en EU-retsakt[, der] er nødvendig til gennemførelse af traktaterne« [jf. ligeledes artikel 2, nr. 1), i forordning nr. 211/2011]. I artikel 288 TEUF opregnes imidlertid Unionens retsakter, herunder henstillinger og udtalelser.

64 – Dvs. således som det fremgår af forslaget til EBI.

65 – Jf. den appellerede doms præmis 57.

66 – Hvilket appellantens i øvrigt har bestridt. Det kan imidlertid ikke fuldstændig udelukkes, når der henses til de forskellige varianter af det fremsatte forslag til EBI.

67 – Selv om denne også må anses for uklar.

3. Om klagepunktet vedrørende en retlig fejl ved fortolkningen af folkeretlige regler

a) Den appellerede dom

57. Retten fastslog i den appellerede doms præmis 65, at selv om det måtte antages, at nødretsprincippet, ifølge hvilket en medlemsstat i ekstraordinære situationer ville have ret til ikke at tilbagebetale sin offentlige gæld, findes i folkeretten, vil det under alle omstændigheder ikke være tilstrækkeligt til at danne grundlag for et EBI, såsom det af appellanten foreslåede, idet der i traktaterne ikke findes nogen kompetencetildeling desangående.

b) Sammendrag af parternes argumenter

58. For det første har appellanten anfægtet Rettens konstatering af, at vedtagelsen af et nødretsprincip i en EU-retsakt åbenbart falder uden for Kommissionens beføjelser. For det andet har appellanten kritiseret Retten for ikke at have besvaret de argumenter, der har til formål at godtgøre, at dette princip faktisk findes i folkeretten. De folkeretlige principper udgør imidlertid EU-retskilder, der er direkte integreret og anvendelige. Under disse omstændigheder har Kommissionen beføjelse til i en EU-retsakt at foreslå anvendelsen af disse overordnede principper⁶⁸.

59. Kommissionen har anført, at det ikke var nødvendigt, at Retten tog stilling til, om der i folkeretten findes et nødretsprincip, fordi et folkeretligt princip ikke i sig selv kan udgøre retsgrundlaget for et forslag fra Kommissionen. Et lovgivningstiltag fra Unionen kan alene i henhold til princippet om kompetencetildeling iværksættes på grundlag af traktaterne.

c) Bedømmelse

60. Jeg bemærker indledningsvis en vis selvmodsigelse i appellants argumentation, idet denne først har fortolket den appellerede dom således, at den »indirekte, men klart, bekræfter, at der findes et folkeretligt princip«⁶⁹, såsom nødretsprincippet, idet appellanten derefter har foreholdt Retten ikke at have undersøgt, om hans argumenter vedrørende eksistensen af det nævnte princip var begrundede⁷⁰.

61. Hvorom alting er, bemærker jeg, at afgrænsningen af Unionens beføjelser i henhold til artikel 5 TEU er underlagt princippet om kompetencetildeling⁷¹, og at Unionen derfor kun handler inden for rammerne af de beføjelser, som medlemsstaterne har tildelt den i traktaterne, med henblik på at opfylde de mål, der er fastsat heri, således at de beføjelser, der ikke er tildelt Unionen i traktaterne, forbliver hos medlemsstaterne⁷². For Unionens institutioner betyder dette princip, at hver institution handler inden for rammerne af de beføjelser, der er tildelt den ved traktaterne, og i overensstemmelse med de procedurer, betingelser og mål, der er fastsat i disse⁷³.

62. Det er således de grundlæggende traktater, som Unionen hviler på – og dem alene – der kan danne grundlag for Kommissionens beføjelse til at foreslå en retsakt. Det følger af anvendelsen af princippet om kompetencetildeling, således som dette er defineret ovenfor, at denne institution ikke kan udlede nogen beføjelser af den omstændighed, at der i folkeretten eventuelt findes et nødretsprincip. Det er korrekt, at Retten ved i den appellerede doms præmis 65 at anvende udtrykket »selv om det antages«, ikke tog stilling til, om der i folkeretten findes et nødretsprincip. Af de grunde,

68 – Jf. punkt 20 i appelskriftet.

69 – Punkt 20 i appelskriftet.

70 – Jf. punkt 54 i appelskriftet.

71 – Artikel 5, stk. 1, TEU. Jf. endvidere kendelse afsagt af Domstolens præsident den 28.10.2010, Bejan (C-102/10, ikke trykt i Sml., EU:C:2010:654, præmis 29), og kendelse af 14.8.2012, Kommissionen mod Rådet (C-114/12, ikke trykt i Sml., EU:C:2012:365, præmis 74).

72 – Artikel 5, stk. 2, TEU.

73 – Artikel 13, stk. 2, TEU.

som jeg netop har redegjort for, var det imidlertid ikke nødvendigt, at den gjorde dette. Selv om et sådant princip måtte findes i folkeretten, ville appellants argument nemlig under alle omstændigheder have været åbenbart irrelevant som følge af, at Unionens retsorden, som jeg netop har bemærket, er underlagt princippet om kompetencetildeling, og at det udelukkende er Unionens grundlæggende traktater, der kan danne grundlag for de nævnte beføjelser. Forslaget til EBI skal med andre ord falde inden for de beføjelser, som Kommissionen er tillagt ved den primære ret, for at den kan viderebehandle forslaget.

63. Dette klagepunkt skal derfor forkastes som ugrundet. Følgelig skal det andet anbringende og dermed appellen i sin helhed forkastes. Det tilkommer appellanten eventuelt at indgive et nyt forslag til EBI, der formentlig ikke vil blive afvist fra registrering, såfremt det er bedre underbygget og mere detaljeret og præcist.

V – Sagens omkostninger

64. I henhold til artikel 184, stk. 2, i Domstolens procesreglement, træffer Domstolen afgørelse om sagsomkostningerne, såfremt appellen ikke tages til følge. Ifølge samme procesreglements artikel 138, stk. 1, som i henhold til dette procesreglements artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at appellanten tilpligtes at betale sagens omkostninger, og da appellanten efter min opfattelse bør tabe sagen, bør det pålægges appellanten at betale sagens omkostninger i forbindelse med appellen.

VI – Forslag til afgørelse

65. På baggrund af samtlige de ovenfor anførte betragtninger foreslår jeg Domstolen at afsige følgende dom:

- Appellen forkastes.
- Alexios Anagnostakis bærer sine egne omkostninger og betaler de af Europa-Kommissionen afholdte omkostninger.«