



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (plenum)

27. november 2012 *

»Stabilitetsmekanisme for de medlemsstater, der har euroen som valuta — afgørelse 2011/199/EU — ændring af artikel 136 TEUF — gyldighed — artikel 48, stk. 6, TEU — forenklet revisionsprocedure — ESM-traktaten — økonomisk og monetær politik — medlemsstaternes kompetence«

Indhold

I – Retsforskrifter	4
A – Afgørelse 2011/199.....	4
B – ESM-traktaten	5
II – De faktiske omstændigheder, der ligger til grund for tvisten i hovedsagen, og de præjudicielle spørgsmål	8
III – Om de præjudicielle spørgsmål	10
A – Det første spørgsmål	10
1. Domstolens kompetence	10
2. Formaliteten	11
3. Realiteten	12
a) Spørgsmålet, om revisionen af EUF-traktaten udelukkende vedrører bestemmelser i denne traktats tredje del	12
b) Spørgsmålet, om revisionen af EUF-traktaten udvider de kompetencer, som Unionen er tildelt i traktaterne	15
B – Det andet spørgsmål	15
1. Domstolens kompetence	16
2. Formaliteten	16

* Processprog: engelsk.

3. Realiteten	17
a) Fortolkningen af bestemmelserne vedrørende Unionens enekompetence	17
i) Fortolkningen af artikel 3, stk. 1, litra c), TEUF og artikel 127 TEUF	17
ii) Fortolkningen af artikel 3, stk. 2, TEUF	18
b) Fortolkningen af forskellige bestemmelser i EUF-traktaten vedrørende den økonomiske politik	19
i) Fortolkningen af artikel 2, stk. 3, TEUF, artikel 119 TEUF – 121 TEUF og 126 TEUF	19
ii) Fortolkningen af artikel 122 TEUF	20
iii) Fortolkningen af artikel 123 TEUF	21
iv) Fortolkningen af artikel 125 TEUF	21
c) Fortolkningen af artikel 4, stk. 3, TEU	23
d) Fortolkningen af artikel 13 TEU	24
i) Kommissionens og ECB's rolle	24
ii) Domstolens rolle	25
e) Fortolkningen af det almindelige princip om effektiv domstolsbeskyttelse	26
C – Det tredje spørgsmål	27
IV – Sagens omkostninger	27

I sag C-370/12,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Supreme Court (Irland) ved afgørelse af 31. juli 2012, indgået til Domstolen den 3. august 2012, i sagen:

Thomas Pringle

mod

Government of Ireland,

Ireland,

The Attorney General,

har

DOMSTOLEN (plenum)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, vicepræsidenten, K. Lenaerts (refererende dommer), afdelingsformændene A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Rosas, G. Arestis, J. Malenovský, M. Berger og E. Jarašiūnas samt dommerne E. Juhász, A. Borg Barthet, U. Lõhmus, E. Levits, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader, J.-J. Kasel, M. Safjan, D. Šváby, A. Prechal, C.G. Fernlund, J.L. Da Cruz Vilaça og C. Vajda,

generaladvokat: J. Kokott

justitssekretær: assisterende justitssekretær: T. Millett,

henset til Domstolens præsidents beslutning af 4. oktober 2010 om at undergive sagen en fremskyndet procedure i henhold til artikel 23a i statuten for Den Europæiske Unions Domstol og i henhold til artikel 105, stk. 1, i Domstolens procesreglement,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 23. oktober 2012,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Thomas Pringle ved Senior Counsel J. Rogers og P. Callan samt ved Barristers-at-Law R. Budd og J. Tomkin, for solicitor J. Noonan
- Irland ved E. Creedon, som befuldmægtiget, bistået af Senior Counsel M. Cush og S. Murphy samt Barristers-at-Law N. Travers og C. Donnelly
- den belgiske regering ved T. Materne, J.-C. Halleux og C. Pochet, som befuldmægtigede
- den tyske regering ved T. Henze og J. Möller, som befuldmægtigede
- den græske regering ved A. Samoni-Rantou, G. Karipsiades og K. Boskovits, som befuldmægtigede
- den spanske regering ved N. Díaz Abad, som befuldmægtiget
- den franske regering ved E. Belliard, G. de Bergues og E. Ranaivoson, som befuldmægtigede
- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato S. Fiorentino
- den cypriotiske regering ved D. Lysandrou og N. Kyriakou, som befuldmægtigede
- den nederlandske regering ved C. Wissels og M. Bulterman, som befuldmægtigede
- den østrigske regering ved G. Hesse, som befuldmægtiget
- den slovakiske regering ved B. Ricziová, som befuldmægtiget
- Det Forenede Kongeriges regering ved E. Jenkinson, som befuldmægtiget, bistået af A. Dashwood, QC
- Europa-Parlamentet ved A. Neergaard og R. Crowe, som befuldmægtigede
- Det Europæiske Råd ved H. Legal, G. Maganza og A. de Gregorio Merino, som befuldmægtigede

— Europa-Kommissionen ved J.-P. Keppenne, L. Romero Requena og B. Smulders, som befuldmægtigede,

og efter at have hørt generaladvokaten,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører dels gyldigheden af Det Europæiske Råds afgørelse 2011/199/EU af 25. marts 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 L 91, s. 1), dels fortolkningen af artikel 2 TEU, 3 TEU, artikel 4, stk. 3, TEU, artikel 13 TEU, artikel 2, stk. 3, TEUF, artikel 3, stk. 1, litra c), TEUF og artikel 3, stk. 2, TEUF, artikel 119 TEUF – 123 TEUF og 125 TEUF – 127 TEUF samt de almindelige principper om effektiv domstolsbeskyttelse og retssikkerhed.
- 2 Anmodningen er indgivet i forbindelse med appel af en dom afsagt af High Court (Irland) i en sag anlagt af Thomas Pringle, som er medlem af det irske parlament, mod Government of Ireland, Ireland og Attorney General, med påstand om, at det fastslås, dels at ændringen af artikel 136 TEUF ved artikel 1 i afgørelse 2011/199 udgør en ulovlig ændring af EUF-traktaten, dels at Irland ved at ratificere, godkende eller acceptere traktaten om den europæiske stabilitetsmekanisme mellem Kongeriget Belgien, Forbundsrepublikken Tyskland, Republikken Estland, Irland, Den Helleniske Republik, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Republikken Cypern, Storhertugdømmet Luxembourg, Malta, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig, Den Portugisiske Republik, Republikken Slovenien, Den Slovakiske Republik og Republikken Finland, indgået i Bruxelles den 2. februar 2012 (herefter »ESM-traktaten«), påtager sig forpligtelser, der er uforenelige med de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union.

I – Retsforskrifter

A – Afgørelse 2011/199

- 3 Den 16. december 2010 fremlagde den belgiske regering i overensstemmelse med artikel 48, stk. 6, første afsnit, TEU et forslag til revision af artikel 136 TEUF, som bestod i tilføjelsen af et stk. 3 til denne artikel.
- 4 Europa-Parlamentet, Europa-Kommissionen og Den Europæiske Centralbank (herefter »ECB«) afgav en udtalelse om forslaget henholdsvis den 23. marts, den 15. februar og den 17. marts 2011. Afgørelse 2011/199 blev vedtaget den 25. marts 2011.
- 5 Nævnte afgørelses anden, fjerde og femte betragtning er sålydende:

»(2) På Det Europæiske Råds møde den 28.-29. oktober 2010 blev stats- og regeringscheferne enige om, at medlemsstaterne skal etablere en permanent krisemekanisme for at sikre den finansielle stabilitet i euroområdet som helhed, og opfordrede formanden for Det Europæiske Råd til at konsultere medlemmerne af Det Europæiske Råd om en begrænset traktatændring, der vil være nødvendig i den henseende.

[...]

- (4) Stabilitetsmekanismen vil give det nødvendige redskab til at håndtere tilfælde som dem, der er forekommet i 2010, hvor der er risiko for den finansielle stabilitet i euroområdet som helhed, og derved bidrage til at bevare den økonomiske og finansielle stabilitet i selve Unionen. På mødet den 16.-17. december 2010 nåede Det Europæiske Råd til enighed om, at da denne mekanisme er beregnet til at skulle sikre den finansielle stabilitet i euroområdet som helhed, vil der ikke længere være behov for [EUF-traktatens] artikel 122, stk. 2, [...] til sådanne formål. Stats- og regeringscheferne var derfor enige om, at den ikke bør anvendes til sådanne formål.
- (5) Den 16. december 2010 besluttede Det Europæiske Råd at høre Europa-Parlamentet og Kommissionen om forslaget i overensstemmelse med artikel 48, stk. 6, andet afsnit, i TEU. Det besluttede også at høre [ECB]. [...]«

6 Artikel 1 i afgørelse 2011/199 fastsætter:

»I [EUF-traktatens] artikel 136 [...] tilføjes følgende stykke:

»3. De 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.««

7 Artikel 2 i afgørelse 2011/199 bestemmer:

»Medlemsstaterne giver omgående generalsekretæren for Rådet meddelelse om afslutningen af de procedurer, der i henhold til deres forfatningsmæssige bestemmelser er nødvendige for godkendelsen af denne afgørelse.

Denne afgørelse træder i kraft den 1. januar 2013, forudsat at samtlige de i stk. 1 omhandlede meddelelser er modtaget, eller, hvis dette ikke er tilfældet, den første dag i den måned, der følger efter modtagelsen af den sidste af de i stk. 1 omhandlede meddelelser.«

B – ESM-traktaten

8 De kontraherende parter i ESM-traktaten er de medlemsstater, der har euroen som valuta.

9 Første og sekstende betragtning til ESM-traktaten har følgende ordlyd:

»(1) The European Council agreed on 17 December 2010 on the need for euro area Member States to establish a permanent stability mechanism. This European Stability Mechanism (»ESM«) will assume the tasks currently fulfilled by the European Financial Stability Facility (»EFSF«) and the European Financial Stabilisation Mechanism (»EFSM«) in providing, where needed, financial assistance to euro area Member States.

[...]

(16) Disputes concerning the interpretation and application of this Treaty arising between the Contracting Parties or between the Contracting Parties and the ESM should be submitted to the jurisdiction of the Court of Justice of the European Union, in accordance with Article 273 [TFEU].«

10 ESM-traktatens artikel 1, der har overskriften »Establishment and members«, bestemmer:

»1. By this Treaty, the Contracting Parties establish among themselves an international financial institution, to be named the »European Stability Mechanism« (»ESM«).

2. The Contracting Parties are ESM Members.«

11 ESM-traktatens artikel 3 beskriver formålet med ESM, hvis maksimale udlånskapacitet indledningsvis er fastsat i denne traktats artikel 39 til 500 mia. EUR, således:

»The purpose of the ESM shall be to mobilise funding and provide stability support under strict conditionality, appropriate to the financial assistance instrument chosen, to the benefit of ESM Members which are experiencing, or are threatened by, severe financing problems, if indispensable to safeguard the financial stability of the euro area as a whole and of its Member States. For this purpose, the ESM shall be entitled to raise funds by issuing financial instruments or by entering into financial or other agreements or arrangements with ESM Members, financial institutions or other third parties.«

12 ESM-traktatens artikel 4, stk. 1 og 3, og artikel 4, stk. 4, første afsnit, bestemmer:

»1. The ESM shall have a Board of Governors and a Board of Directors, as well as a Managing Director and other dedicated staff as may be considered necessary.

[...]

3. The adoption of a decision by mutual agreement requires the unanimity of the members participating in the vote. Abstentions do not prevent the adoption of a decision by mutual agreement.

4. By way of derogation from paragraph 3, an emergency voting procedure shall be used where the Commission and the ECB both conclude that a failure to urgently adopt a decision to grant or implement financial assistance, as defined in Articles 13 to 18, would threaten the economic and financial sustainability of the euro area. [...]«

13 ESM-traktatens artikel 5, stk. 3, bestemmer, at »[t]he Member of the European Commission in charge of economic and monetary affairs and the President of the ECB, as well as the President of the Euro Group (if he or she is not the Chairperson or a Governor) may participate in the meetings of the Board of Governors as observers.«

14 I henhold til samme traktats artikel 5, stk. 7, litra m), træffer »Board of Governors« (styrelsesrådet) afgørelse med kvalificeret flertal »on a dispute, in accordance with Article 37(2)«.

15 ESM-traktatens artikel 6, stk. 2, bestemmer, at »[t]he Member of the European Commission in charge of economic and monetary affairs and the President of the ECB may appoint one observer each«.

16 ESM-traktatens artikel 8, stk. 5, bestemmer:

»The liability of each ESM Member shall be limited, in all circumstances, to its portion of the authorised capital stock at its issue price. No ESM Member shall be liable, by reason of its membership, for obligations of the ESM. [...]«

- 17 ESM-traktatens artikel 12 definerer de principper, som gælder for stabilitetsstøtte, og bestemmer i stk. 1:

»If indispensable to safeguard the financial stability of the euro area as a whole and of its Member States, the ESM may provide stability support to an ESM Member subject to strict conditionality, appropriate to the financial assistance instrument chosen. Such conditionality may range from a macro-economic adjustment programme to continuous respect of pre-established eligibility conditions.«

- 18 Proceduren for tildeling af stabilitetsstøtte til et medlem af ESM er beskrevet i nævnte traktats artikel 13 som følger:

»1. An ESM Member may address a request for stability support to the Chairperson of the Board of Governors. Such a request shall indicate the financial assistance instrument(s) to be considered. On receipt of such a request, the Chairperson of the Board of Governors shall entrust the European Commission, in liaison with the ECB, with the following tasks:

- a) to assess the existence of a risk to the financial stability of the euro area as a whole or of its Member States, unless the ECB has already submitted an analysis under Article 18(2);
- b) to assess whether public debt is sustainable. Wherever appropriate and possible, such an assessment is expected to be conducted together with the [International Monetary Fund (IMF)];
- c) to assess the actual or potential financing needs of the ESM Member concerned.

2. On the basis of the request of the ESM Member and the assessment referred to in paragraph 1, the Board of Governors may decide to grant, in principle, stability support to the ESM Member concerned in the form of a financial assistance facility.

3. If a decision pursuant to paragraph 2 is adopted, the Board of Governors shall entrust the European Commission – in liaison with the ECB and, wherever possible, together with the IMF – with the task of negotiating, with the ESM Member concerned, a memorandum of understanding (an »MoU«) detailing the conditionality attached to the financial assistance facility. The content of the MoU shall reflect the severity of the weaknesses to be addressed and the financial assistance instrument chosen. In parallel, the Managing Director of the ESM shall prepare a proposal for a financial assistance facility agreement, including the financial terms and conditions and the choice of instruments, to be adopted by the Board of Governors.

The MoU shall be fully consistent with the measures of economic policy coordination provided for in the TFEU, in particular with any act of European Union law, including any opinion, warning, recommendation or decision addressed to the ESM Member concerned.

4. The European Commission shall sign the MoU on behalf of the ESM, subject to prior compliance with the conditions set out in paragraph 3 and approval by the Board of Governors.

5. The Board of Directors shall approve the financial assistance facility agreement detailing the financial aspects of the stability support to be granted and, where applicable, the disbursement of the first tranche of the assistance.

6. The ESM shall establish an appropriate warning system to ensure that it receives any repayments due by the ESM Member under the stability support in a timely manner.

7. The European Commission – in liaison with the ECB and, wherever possible, together with the IMF – shall be entrusted with monitoring compliance with the conditionality attached to the financial assistance facility.«

19 ESM kan yde støtte til et medlem af mekanismen ved hjælp af de instrumenter, der er angivet i artikel 14-18, dvs. finansiel støtte i form af en forebyggende kreditfacilitet (artikel 14), i form af lån (artikel 15 og 16), opkøb af værdipapirer udstedt af et medlem af ESM på det primære marked (artikel 17) og transaktioner på det sekundære marked vedrørende værdipapirer udstedt af et medlem af mekanismen (artikel 18).

20 I ESM-traktatens artikel 20, stk. 1, hedder det, at: »[w]hen granting stability support, the ESM shall aim to fully cover its financing and operating costs and shall include an appropriate margin.«

21 ESM-traktatens artikel 25, stk. 2, har følgende ordlyd:

»If an ESM Member fails to meet the required payment under a capital call made pursuant to Article 9(2) or (3), a revised increased capital call shall be made to all ESM Members with a view to ensuring that the ESM receives the total amount of paid-in capital needed. The Board of Governors shall decide an appropriate course of action for ensuring that the ESM Member concerned settles its debt to the ESM within a reasonable period of time. The Board of Governors shall be entitled to require the payment of default interest on the overdue amount.«

22 I medfør af ESM-traktatens artikel 32, stk. 2, er ESM en juridisk person.

23 ESM-traktatens artikel 37 med overskriften »Interpretation and dispute settlement« bestemmer:

»1. Any question of interpretation or application of the provisions of this Treaty and the by-laws of the ESM arising between any ESM Member and the ESM, or between ESM Members, shall be submitted to the Board of Directors for its decision.

2. The Board of Governors shall decide on any dispute arising between an ESM Member and the ESM, or between ESM Members, in connection with the interpretation and application of this Treaty, including any dispute about the compatibility of the decisions adopted by the ESM with this Treaty. The votes of the member(s) of the Board of Governors of the ESM Member(s) concerned shall be suspended when the Board of Governors votes on such decision and the voting threshold needed for the adoption of that decision shall be recalculated accordingly.

3. If an ESM Member contests the decision referred to in paragraph 2, the dispute shall be submitted to the Court of Justice of the European Union. The judgement of the Court of Justice of the European Union shall be binding on the parties in the procedure, which shall take the necessary measures to comply with the judgment within a period to be decided by said Court.«

II – De faktiske omstændigheder, der ligger til grund for tvisten i hovedsagen, og de præjudicielle spørgsmål

24 Den 13. april 2012 anlagde Thomas Pringle et søgsmål ved High Court mod de sagsøgte i hovedsagen, idet han til støtte for søgsmålet gjorde gældende, dels at vedtagelsen af afgørelse 2011/199 ikke var lovlig, henset til den forenklede revisionsprocedure, som er foreskrevet i artikel 48, stk. 6, TEU, eftersom den indebærer en ændring af Unionens kompetencer, som er i strid med denne bestemmelses tredje afsnit, og at afgørelsen er uforenelig med EU-traktatens og EUF-traktatens bestemmelser vedrørende Den Økonomiske og Monetære Union samt med EU-retten almindelige principper.

- 25 Dels gjorde Thomas Pringle gældende, at Irland ved at ratificere, godkende eller acceptere ESM-traktaten ville påtage sig forpligtelser, som er i strid med EU- og EUF-traktatens bestemmelser på området for den økonomiske og monetære politik, og direkte ville gøre indgreb i Unionens enekompetence for så vidt angår den monetære politik. Ved at etablere ESM skaber de medlemsstater, der har euroen som valuta, en selvstændig og permanent international institution for dem selv med det formål at omgå de forbud og restriktioner, som er fastsat i EUF-traktatens bestemmelser om den økonomiske og monetære politik. Endvidere tildeler ESM-traktaten Unionens institutioner nye kompetencer og opgaver, som er uforenelige med deres opgaver, således som de er defineret i EU- og EUF-traktaten. Endelig er ESM-traktaten uforenelig med det almindelige princip om effektiv domstolsbeskyttelse samt med retssikkerhedsprincippet.
- 26 Ved dom af 17. juli 2012 frifandt High Court i det hele de sagsøgte i hovedsagen.
- 27 Den 19. juli 2012 appellerede Thomas Pringle denne dom til den forelæggende ret.
- 28 Supreme Court har under disse omstændigheder besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Er [afgørelse 2011/199] gyldig:
- henset til anvendelsen af den forenkledte revisionsprocedure i henhold til artikel 48, stk. 6, TEU, og navnlig med henblik på spørgsmålet, om den foreslåede ændring af artikel 136 TEUF indebar en udvidelse af de kompetencer, der er tillagt Unionen i traktaterne?
 - henset til indholdet af den foreslåede ændring, navnlig med henblik på spørgsmålet, om den indebærer en tilsidesættelse af traktaterne eller de almindelige EU-retlige principper?
- 2) Har en EU-medlemsstat, der har euroen som valuta, ret til at indgå og ratificere en international aftale som ESM-traktaten, henset til
- artikel 2 TEU og 3 TEU og bestemmelserne i EUF-traktatens afsnit VIII, tredje del, og navnlig artikel 119 TEUF – 123 TEUF og 125 TEUF – 127 TEUF
 - Unionens enekompetence i forbindelse med den monetære politik som fastsat i artikel 3, stk. 1, litra c), TEUF og i forbindelse med indgåelse af internationale aftaler, som henhører under anvendelsesområdet for artikel 3, stk. 2, TEUF
 - Unionens kompetence i forbindelse med samordning af den økonomiske politik i henhold til artikel 2, stk. 3, TEUF og EUF-traktatens afsnit VIII, tredje del
 - EU-institutionernes beføjelser og funktioner i henhold til principperne i artikel 13 TEU
 - princippet om loyalt samarbejde som fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU
 - de almindelige EU-retlige principper, herunder navnlig det almindelige princip om effektiv domstolsbeskyttelse og retten til adgang til effektive retsmidler som sikret i artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder [herefter »chartret«] og det almindelige retssikkerhedsprincip?
- 3) Hvis afgørelse [2011/199] fastslås at være gyldig, er en medlemsstats ret til at indgå og ratificere en international aftale som ESM-traktaten da betinget af afgørelsens ikrafttrædelse?»

III – Om de præjudicielle spørgsmål

A – Det første spørgsmål

- 29 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om afgørelse 2011/199 er gyldig, for så vidt som den ændrer artikel 136 TEUF ved på grundlag af den forenklede revisionsprocedure, som er fastsat i artikel 48, stk. 6, TEU, at tilføje et stk. 3 i denne artikel om etablering af en stabilitetsmekanisme.

1. Domstolens kompetence

- 30 Irland, den belgiske, tyske, spanske, franske, italienske, cypriotiske, nederlandske, østrigske og slovakiske regering samt Det Europæiske Råd og Kommissionen har gjort gældende, at Domstolens kompetence til at behandle det første spørgsmål er begrænset eller endog udelukket, eftersom dette spørgsmål vedrører gyldigheden af primær ret. Artikel 267 TEUF tillægger således ikke Domstolen nogen kompetence til at bedømme gyldigheden af traktaternes bestemmelser.
- 31 I denne henseende bemærkes for det første, at gyldighedsspørgsmålet vedrører en afgørelse truffet af Det Europæiske Råd. Eftersom Det Europæiske Råd, således som det fremgår af artikel 13, stk. 1, TEU, er en af Unionens institutioner, og Domstolen i medfør af artikel 267, stk. 1, litra b), TEUF har kompetence til at »afgøre præjudicielle spørgsmål [...] om gyldigheden [...] af retsakter udstedt af Unionens institutioner«, har Domstolen principielt kompetence til at behandle spørgsmålet om gyldigheden af en afgørelse truffet af Det Europæiske Råd.
- 32 Dernæst må det konstateres, at afgørelse 2011/199 vedrører tilføjelsen af en ny primærretlig bestemmelse i EUF-traktaten, nemlig artikel 136, stk. 3, TEUF.
- 33 Det er ganske vist korrekt, således som Irland og de regeringer og institutioner, der er nævnt i denne doms præmis 30, har gjort gældende, at ifølge artikel 267, stk. 1, litra a), TEUF henhører behandlingen af spørgsmål om gyldigheden af den primære ret ikke under Domstolens kompetence. Ikke desto mindre rejser der sig efter ikrafttrædelsen af Lissabontraktaten, hvorved der indførtes en forenklet revisionsprocedure i medfør af artikel 48, stk. 6, TEU ved siden af den almindelige procedure med henblik på revision af EUF-traktaten, spørgsmålet, om Domstolen skal påse, at medlemsstaterne, når de foretager en revision af EUF-traktaten ved hjælp af denne forenklede procedure, har overholdt de betingelser, som er fastsat i denne bestemmelse.
- 34 I denne henseende bemærkes, at den forenklede revisionsprocedure ifølge artikel 48, stk. 6, første afsnit, TEU vedrører »revision af alle eller en del af bestemmelserne i tredje del af [EUF-traktaten] vedrørende Unionens interne politikker og foranstaltninger«. Dette stykkes andet afsnit bekræfter, at »Det Europæiske Råd kan vedtage en afgørelse om ændring af alle eller en del af bestemmelserne i tredje del af traktaten«. Ifølge samme stykkes tredje afsnit »kan [en sådan afgørelse] ikke udvide de kompetencer, der er tildelt Unionen i traktaterne«.
- 35 Eftersom det er nødvendigt at undersøge, om disse betingelser er overholdt, for at afgøre, om den forenklede revisionsprocedure kan anvendes, påhviler det Domstolen, som den institution, der i medfør af artikel 19, stk. 1, første afsnit, TEU sikrer overholdelse af lov og ret ved fortolkningen og anvendelsen af traktaterne, at behandle spørgsmålet om gyldigheden af en afgørelse truffet af Det Europæiske Råd på grundlag af artikel 48, stk. 6, TEU.

- 36 Med henblik herpå tilkommer det Domstolen at kontrollere, dels om de regler for proceduren, som er fastsat i den nævnte artikel 48, stk. 6, er blevet fulgt, dels om de ændringer, som er blevet besluttet, kun vedrører EUF-traktatens tredje del, dvs. at de ikke indebærer ændringer af bestemmelserne i en anden del af de traktater, som danner grundlag for Unionen, og at de ikke udvider Unionens kompetencer.
- 37 Det følger af det ovenstående, at Domstolen har kompetence til at behandle spørgsmålet om gyldigheden af afgørelse 2011/199 henset til de betingelser, som er fastsat i artikel 48, stk. 6, TEU.

2. Formaliteten

- 38 Irland har gjort gældende, at det præjudicielle spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling, dels fordi sagsøgeren i hovedsagen i medfør af præjudikatet i dom af 9. marts 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (sag C-188/92, Sml. I, s. 833), burde have anlagt et direkte søgsmål i henhold til artikel 263 TEUF til prøvelse af afgørelse 2011/199 inden for den søgsmålsfrist, der er fastsat i denne artikels stk. 6, dels fordi han under alle omstændigheder burde have indbragt sagen, hvorved gyldigheden af denne afgørelse anfægtes, for de nationale domstole inden for en rimelig frist. Thomas Pringle anlagde imidlertid først søgsmål ved de nationale domstole den 13. april 2012, skønt nævnte afgørelse blev vedtaget den 25. marts 2011.
- 39 I denne henseende skal der henvises til, at enhver part har ret til inden for rammerne af en national retssag at gøre gældende for den nationale ret, at en EU-retsakt er ugyldig, og at få den pågældende ret, som ikke selv har kompetence til at tage stilling til spørgsmålet om en sådan ugyldighed, til at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål herom (jf. dom af 15.2.2001, sag C-239/99, Nachi Europe, Sml. I, s. 1197, præmis 35, af 25.7.2002, sag C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet, Sml. I, s. 6677, præmis 40, og af 29.6.2010, sag C-550/09, E og F, Sml. I, s. 6213, præmis 45). Det skal herved fremhæves, at det ikke i medfør af artikel 267, stk. 1, litra b), TEUF er en betingelse for, at en præjudiciel forelæggelse på grundlag af denne bestemmelse kan antages til realitetsbehandling, at den pågældende part overholder en frist, inden for hvilken den sag, hvorved gyldigheden af EU-retsakten anfægtes, skal være indbragt for den kompetente nationale ret. Når der ikke foreligger EU-retlige forskrifter om frister for anlæggelse af nationale søgsmål, afgøres det efter de nationale processuelle regler, hvilke frister der gælder, og det tilkommer alene medlemsstaternes retter at bedømme, om disse frister er overholdt inden for rammerne af hovedsagen.
- 40 Det fremgår imidlertid af forelæggelsesafgørelsen, at High Court forkastede Irlands argument, hvorefter sagen var anlagt for sent for denne ret, og at den forelæggende ret ikke har fundet det nødvendigt at tage dette spørgsmål op til fornyet overvejelse.
- 41 Det skal dog præciseres, at anerkendelsen af en parts ret til at påberåbe sig en EU-retsakts ugyldighed forudsætter, at denne part ikke var berettiget til at anlægge et direkte søgsmål i medfør af artikel 263 TEUF med henblik på prøvelse af denne retsakt (jf. i denne retning dommen i sagen TWD Textilwerke Deggendorf, præmis 23, og dommen i sagen E og F, præmis 46, samt dom af 17.2.2011, sag C-494/09, Bolton Alimentari, Sml. I, s. 647, præmis 22). Hvis det anerkendtes, at en retsundergiven, som uden tvivl har haft kompetence i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF til at anlægge et annulationssøgsmål med henblik på prøvelse af en EU-retsakt, kunne anfægte gyldigheden af den samme retsakt for en national ret efter udløbet af søgsmålsfristen i henhold til artikel 263, stk. 6, TEUF, ville det være ensbetydende med at anerkende en mulighed for den pågældende for at omgå afgørelsens endelige karakter i forhold til den pågældende selv efter udløbet af søgsmålsfristen (jf. i denne retning dommen i sagen TWD Textilwerke Deggendorf, præmis 18 og 24, dommen i sagen E og F, præmis 46 og 48, og Bolton Alimentari-dommen, præmis 22 og 23).
- 42 I det foreliggende tilfælde fremgår det ikke, at sagsøgeren i hovedsagen utvivlsomt var berettiget til at anlægge et annulationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF til prøvelse af afgørelse 2011/199.

- 43 Følgelig kan Irlands argumentation til støtte for en afvisning af det første spørgsmål ikke tiltrædes.
- 44 Det følger af det ovenstående, at det første spørgsmål kan antages til realitetsbehandling.

3. Realiteten

- 45 Det skal undersøges, dels om den ændring af EUF-traktaten, som afgørelse 2011/199 omhandler, udelukkende vedrører bestemmelser i EUF-traktatens tredje del, dels om denne ændring udvider de kompetencer, som Unionen tildeles i traktaterne.
- a) Spørgsmålet, om revisionen af EUF-traktaten udelukkende vedrører bestemmelser i denne traktats tredje del
- 46 Afgørelse 2011/199 ændrer en bestemmelse i EUF-traktatens tredje del, nemlig artikel 136 TEUF, og opfylder dermed formelt betingelsen i artikel 48, stk. 6, første og andet afsnit, TEU, hvorefter den forenklede revisionsprocedure kun kan vedrøre bestemmelserne i denne tredje del.
- 47 Den forelæggende ret rejser imidlertid spørgsmålet, om revisionen af EUF-traktaten tillige påvirker bestemmelserne i dennes første del. Den ønsker derfor oplyst, om afgørelse 2011/199 gør indgreb i Unionens kompetence på området for den monetære politik og på området for samordning af medlemsstaternes økonomiske politikker.
- 48 I denne henseende skal der henvises til, at medlemsstaternes og Unionens virke i medfør af artikel 119, stk. 2, TEUF skal indebære en fælles valuta, euroen, og fastlæggelse og gennemførelse af en fælles penge- og valutakurspolitik. Unionens monetære politik er navnlig omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra c), TEUF og artikel 127 TEUF – 133 TEUF.
- 49 I medfør af artikel 282, stk. 1, TEUF fører ECB og de nationale centralbanker i de medlemsstater, der har euroen som valuta – som tilsammen udgør Eurosystemet – desuden Unionens monetære politik.
- 50 Det fremgår af artikel 3, stk. 1, litra c), TEUF, at Unionen har enekompetence på området for den monetære politik for de medlemsstater, der har euroen som valuta.
- 51 Ifølge artikel 119, stk. 1, TEUF skal medlemsstaternes og Unionens virke endvidere indebære gennemførelse af en økonomisk politik, der bygger på snæver samordning af medlemsstaternes økonomiske politikker, på det indre marked og på fastlæggelse af fælles mål, og som føres i overensstemmelse med princippet om en åben markedsøkonomi med fri konkurrence. Unionens økonomiske politik er omhandlet i artikel 2, stk. 3, TEUF, artikel 5, stk. 1, TEUF samt artikel 120 TEUF – 126 TEUF.
- 52 Det skal derfor først afgøres, om afgørelse 2011/199, for så vidt som den ændrer artikel 136 TEUF ved at tilføje et stk. 3, hvorefter »[d]e medlemsstater, der har euroen som valuta, kan etablere en stabilitetsmekanisme«, tildeler medlemsstaterne en kompetence på området for den monetære politik, for så vidt angår de medlemsstater, der har euroen som valuta. Hvis dette var tilfældet, ville den omhandlede ændring af traktaten således gøre indgreb i Unionens enekompetence i henhold til artikel 3, stk. 1, litra c), TEUF, og eftersom denne sidstnævnte bestemmelse indgår i EUF-traktatens første del, ville en sådan ændring kun kunne gennemføres ved hjælp af den almindelige revisionsprocedure, som er omhandlet i artikel 48, stk. 2-5, TEU.
- 53 I denne henseende bemærkes for det første, at EUF-traktaten, som ikke indeholder nogen definition af den monetære politik, i de bestemmelser, der vedrører denne politik, henviser til dennes mål, snarere end dens instrumenter.

- 54 I medfør af artikel 127, stk.1, TEUF og artikel 282, stk. 2, TEUF er hovedmålet for Unionens monetære politik at fastholde prisstabilitet. Ifølge disse bestemmelser støtter Det Europæiske System af Centralbanker (herefter »ESCB«) endvidere de generelle økonomiske politikker i Unionen med henblik på at bidrage til gennemførelsen af dennes mål som fastsat i EU-traktatens artikel 3. Desuden gælder artikel 127, stk. 1, TEUF ifølge artikel 139, stk. 2, TEUF ikke for medlemsstater med dispensation som omhandlet i artikel 139, stk. 1, TEUF.
- 55 Det skal derfor undersøges, om målene for den stabilitetsmekanisme, som kan etableres i henhold til artikel 1 i afgørelse 2011/199, samt de midler, som forudses anvendt med henblik på at nå disse mål, henhører under den monetære politik som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra c), TEUF og artikel 127 TEUF.
- 56 Hvad på den ene side angår det mål, der forfølges med denne mekanisme, som består i at sikre stabiliteten i euroområdet som helhed, adskiller dette sig klart fra målet om at fastholde prisstabilitet, som udgør hovedmålet for Unionens monetære politik. Selv om stabiliteten i euroområdet kan have afledte virkninger for stabiliteten af den valuta, der anvendes inden for dette område, kan en foranstaltning på området for den økonomiske politik ikke sidestilles med en foranstaltning på området for den monetære politik, blot fordi den vil kunne have indirekte virkninger for euroens stabilitet.
- 57 Hvad på den anden side angår de midler, som forudses anvendt med henblik på at nå det tilsigtede mål, præciseres det i afgørelse 2011/199 blot, at stabilitetsmekanismen yder enhver påkrævet finansiel støtte, og denne indeholder ikke andre oplysninger om mekanismens virkemåde. Ydelse af finansiel støtte til en medlemsstat henhører imidlertid ganske åbenbart ikke under den monetære politik.
- 58 Det skal dernæst fremhæves, at den stabilitetsmekanisme, som kan etableres i henhold til artikel 1 i afgørelse 2011/199 – således som det i øvrigt bekræftes i konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde den 16. og 17. december 2010, som der henvises til i fjerde betragtning til afgørelse 2011/199 – udgør et supplement til de nye lovgivningsmæssige rammer med henblik på en styrkelse af Unionens økonomiske styring. Disse rammer, som består af forskellige forordninger fra Europa-Parlamentet og Rådet vedtaget den 16. november 2011, nemlig forordning (EU) nr. 1173/2011 om en effektiv håndhævelse af budgetovervågningen i euroområdet (EUT L 306, s. 1), nr. 1174/2011 om håndhævelsesforanstaltninger til at korrigere uforholdsmæssigt store makroøkonomiske ubalancer i euroområdet (EUT L 306, s. 8), nr. 1175/2011 om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker (EUT L 306, s. 12), nr. 1176/2011 om forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer (EUT L 306, s. 25) og forordning (EU) nr. 1177/2011 af 8. november 2011 om ændring af forordning (EF) nr. 1467/97 om fremskyndelse og afklaring af gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud (EUT L 306, s. 33), samt af Rådets direktiv 2011/85/EU af 8. november 2011 om krav til medlemsstaternes budgetmæssige rammer (EUT L 306, s. 41), indfører en tættere samordning og overvågning af medlemsstaternes økonomiske politikker og budgetpolitikker og har til formål at konsolidere den makroøkonomiske stabilitet og de offentlige finansers bæredygtighed.
- 59 Mens bestemmelserne i de lovgivningsmæssige rammer, som der er henvist til i den foregående præmis, og bestemmelserne i EUF-traktatens kapitel om den økonomiske politik, navnlig artikel 123 TEUF og 125 TEUF, er af forebyggende karakter, for så vidt som de har til formål at minimere risikoen for statsgældskriser, har etableringen af stabilitetsmekanismen til formål at styre finansielle kriser, som alligevel måtte opstå på trods af den forebyggende indsats, som er gjort.
- 60 Henset til målene for den stabilitetsmekanisme, som kan etableres i henhold til artikel 1 i afgørelse 2011/199, de midler, som forudses anvendt med henblik på at nå disse mål, samt den tætte forbindelse mellem denne mekanisme og EUF-traktatens bestemmelser om den økonomiske politik

samt de lovgivningsmæssige rammer for styrkelsen af Unionens økonomiske styring, må det konkluderes, at etableringen af nævnte mekanisme henhører under området for den økonomiske politik.

- 61 Rigtigheden af denne konstatering afkræftes ikke af den omstændighed, at ECB den 17. marts 2011 afgav en udtalelse om udkastet til Det Europæiske Råds afgørelse 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 C 140, s. 8). Selv om artikel 48, stk. 6, andet afsnit, TEU ganske vist bestemmer, at »Det Europæiske Råd træffer afgørelse med enstemmighed efter høring af [ECB] i tilfælde af institutionelle ændringer på det monetære område«, forholder det sig ikke desto mindre således, at det klart fremgår af femte betragtning til afgørelse 2011/199, at Det Europæiske Råd gennemførte høringen af ECB på eget initiativ, og ikke fordi der påhvilede det en forpligtelse i medfør af nævnte bestemmelse.
- 62 Under alle omstændigheder vil høringen af ECB om udkastet til afgørelse 2011/199 ikke kunne påvirke karakteren af den påtænkte stabilitetsmekanisme.
- 63 Følgelig er artikel 1 i afgørelse 2011/199, der ved tilføjelsen af et stk. 3 i artikel 136 TEUF forudser etableringen af en stabilitetsmekanisme, ikke af en sådan karakter, at den kan påvirke Unionens enekompetence i henhold til artikel 3, stk. 1, litra c), TEUF på området for den monetære politik for de medlemsstater, der har euroen som valuta.
- 64 Hvad for det andet angår spørgsmålet, om afgørelse 2011/199 påvirker Unionens kompetence på området for samordning af medlemsstaternes økonomiske politikker, bemærkes, at eftersom artikel 2, stk. 3, TEUF og artikel 5, stk. 1, TEUF begrænser Unionens rolle på området for den økonomiske politik til vedtagelse af samordningsforanstaltninger, tildeler EU- og EUF-traktatens bestemmelser ikke Unionen en specifik kompetence til at etablere en stabilitetsmekanisme som den, der er omhandlet i denne afgørelse.
- 65 Artikel 122, stk. 2, TEUF tildeler ganske vist Unionen kompetence til at yde finansiel ad hoc-støtte til en medlemsstat i tilfælde af vanskeligheder eller alvorlig risiko for store vanskeligheder i denne medlemsstat som følge af naturkatastrofer eller usædvanlige begivenheder, som den ikke selv er herre over. Som fremhævet af Det Europæiske Råd i fjerde betragtning til afgørelse 2011/199, udgør artikel 122, stk. 2, TEUF imidlertid ikke et egnet retsgrundlag for etableringen af en stabilitetsmekanisme som den, der er omhandlet i denne afgørelse. Såvel mekanismens permanente karakter som den omstændighed, at dens aktiviteter har til formål at sikre den finansielle stabilitet i euroområdet som helhed, indebærer således, at en sådan foranstaltning fra Unionens side ikke kan iværksættes på grundlag af den nævnte bestemmelse i EUF-traktaten.
- 66 Selv om artikel 143, stk. 2, TEUF ligeledes giver Unionen mulighed for på bestemte betingelser at yde gensidig bistand til en medlemsstat, er det kun de medlemsstater, der ikke har euroen som valuta, som er omfattet af denne bestemmelse.
- 67 Hvad angår spørgsmålet, om Unionen kunne etablere en stabilitetsmekanisme svarende til den, der er omhandlet i afgørelse 2011/199, på grundlag af artikel 352 TEUF, er det tilstrækkeligt at konstatere, at Unionen ikke har udøvet sin kompetence i henhold til denne artikel, og at den nævnte bestemmelse under alle omstændigheder ikke pålægger Unionen en handlepligt (jf. dom af 31.3.1971, sag 22/70, Kommissionen mod Rådet, »AETR«-sagen, Sml. 1971, s. 41, org.ref.: Rec. s. 263, præmis 95).
- 68 Følgelig har de medlemsstater, der har euroen som valuta, henset til artikel 4, stk. 1, TEU og artikel 5, stk. 2, TEU kompetence til at indgå en indbyrdes aftale om etablering af en stabilitetsmekanisme som den, der er omhandlet i artikel 1 i afgørelse 2011/199 (jf. i denne retning dom af 30.6.1993, forenede

sager C-181/91 og C-248/91, Parlamentet mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 3685, præmis 16, af 2.3.1994, sag C-316/91, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 625, præmis 26, og af 20.5.2008, sag C-91/05, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 3651, præmis 61).

- 69 Disse medlemsstater skal dog overholde EU-retten under udøvelsen af deres kompetence på dette område (jf. dom af 15.1.2002, sag C-55/00, Gottardo, Sml. I, s. 413, præmis 32). Den strenge konditionalitet, som ydelsen af finansiel støtte gennem stabilitetsmekanismen er underlagt i medfør af stk. 3 i artikel 136 TEUF, som revisionen af EUF-traktaten vedrører, har imidlertid til formål at sikre, at denne mekanisme fungerer på en sådan måde, at den overholder EU-retten, herunder Unionens foranstaltninger inden for rammerne af samordningen af medlemsstaternes økonomiske politikker.
- 70 Det fremgår af det ovenstående, at afgørelse 2011/199 opfylder betingelsen i artikel 48, stk. 6, første og andet afsnit, TEU, hvorefter en revision af EUF-traktaten ved hjælp af den forenklede revisionsprocedure kun kan vedrøre bestemmelser i EUF-traktatens tredje del.
- b) Spørgsmålet, om revisionen af EUF-traktaten udvider de kompetencer, som Unionen er tildelt i traktaterne
- 71 Den forelæggende ret har endvidere rejst spørgsmålet, om afgørelse 2011/199 opfylder betingelsen i artikel 48, stk. 6, TEU, hvorefter en revision af EUF-traktaten ved hjælp af den forenklede procedure ikke kan føre til en udvidelse af Unionens kompetencer.
- 72 I denne henseende bemærkes, at stk. 3 i artikel 136 TEUF, som skal indsættes i henhold til artikel 1 i afgørelse 2011/199, bekræfter, at der foreligger en kompetence for medlemsstaterne til at etablere en stabilitetsmekanisme, og endvidere, idet det foreskrives, at ydelsen af enhver finansiel støtte inden for rammerne af mekanismen vil være underlagt streng konditionalitet, tilsigter at sikre, at denne mekanisme fungerer på en sådan måde, at den overholder EU-retten.
- 73 Denne ændring tildeler ikke Unionen nogen ny kompetence. Ændringen af artikel 136 TEUF, som afgørelse 2011/199 vedrører, skaber således ikke noget retsgrundlag med henblik på at gøre det muligt for Unionen at iværksætte en foranstaltning, som ikke var mulig før ikrafttrædelsen af ændringen af EUF-traktaten.
- 74 Selv om ESM-traktaten gør brug af Unionens institutioner, navnlig Kommissionen og ECB, er dette forhold under alle omstændigheder ikke af en sådan karakter, at det kan påvirke gyldigheden af afgørelse 2011/199, som kun fastsætter, at medlemsstaterne kan etablere en stabilitetsmekanisme, og er tavs om Unionens institutioners eventuelle rolle i denne forbindelse.
- 75 Heraf følger, at afgørelse 2011/199 ikke udvider de kompetencer, som Unionen er tildelt i traktaterne.
- 76 Det fremgår af det ovenfor anførte som helhed, at det første spørgsmål skal besvares med, at gennemgangen af dette spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af afgørelse 2011/199.

B – Det andet spørgsmål

- 77 Det andet spørgsmål vedrører fortolkningen af artikel 2 TEU, 3 TEU, artikel 4, stk. 3, TEU, artikel 13 TEU, artikel 2, stk. 3, TEUF, artikel 3, stk. 1, litra c), TEUF, artikel 3, stk. 2, TEUF, artikel 119 TEUF – 123 TEUF og 125 TEUF – 127 TEUF samt de almindelige principper om effektiv domstolsbeskyttelse og retssikkerhed. Den forelæggende ret har rejst spørgsmålet, om disse artikler og principper er til hinder for, at en medlemsstat, der har euroen som valuta, indgår og ratificerer en aftale som ESM-traktaten.

1. Domstolens kompetence

- 78 Den spanske regering har gjort gældende, at eftersom Unionen ikke er kontraherende part i ESM-traktaten, har Domstolen ikke kompetence til at fortolke denne traktats bestemmelser inden for rammerne af en præjudiciel procedure (jf. dom af 30.9.2010, sag C-132/09, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 8695, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).
- 79 I denne henseende er det tilstrækkeligt at konstatere, at det andet spørgsmål efter sin ordlyd vedrører fortolkningen af forskellige EU-retlige bestemmelser og ikke fortolkningen af ESM-traktatens bestemmelser.
- 80 Domstolen har kompetence til at forsyne den nationale ret med alle de elementer vedrørende fortolkningen af EU-retten, som kan sætte denne ret i stand til at bedømme foreneligheden af ESM-traktatens bestemmelser med EU-retten (jf. i denne retning dom af 27.1.2011, sag C-489/09, Vandoorne, Sml. I, s. 225, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).
- 81 Domstolen har dermed kompetence til at behandle det andet spørgsmål.

2. Formaliteten

- 82 Flere af de regeringer, der har indgivet bemærkninger til Domstolen, og Kommissionen har hævdet, at det andet spørgsmål delvist bør afvises, fordi den forelæggende ret ikke er fremkommet med nogen oplysninger vedrørende relevansen for løsningen af tvisten i hovedsagen af fortolkningen af visse af de bestemmelser og principper, der er omfattet af dette spørgsmål.
- 83 Der skal for det første henvises til, at proceduren efter artikel 267 TEUF ifølge Domstolens faste praksis er et middel til samarbejde mellem Domstolen og de nationale retter, som giver Domstolen mulighed for at forsyne de nationale retter med de elementer vedrørende fortolkningen af EU-retten, som er nødvendige for, at de kan afgøre den for dem verserende tvist (jf. bl.a. dom af 16.7.1992, sag C-83/91, Meilicke, Sml. I, s. 4871, præmis 22, og af 5.2.2004, sag C-380/01, Schneider, Sml. I, s. 1389, præmis 20, samt kendelse af 13.1.2010, forenede sager C-292/09 og C-293/09, Calestani og Lunardi, præmis 18).
- 84 Domstolen har allerede fastslået, at det er nødvendigt for at nå frem til en fortolkning af fællesskabsretten, som er brugbar for den nationale ret, at denne i det mindste i et vist omfang angiver begrundelsen for udvælgelsen af de EU-retlige bestemmelser, som den ønsker fortolket (kendelse af 3.5.2012, sag C-185/12, Ciampaglia, præmis 5 og den deri nævnte retspraksis).
- 85 Det skal i denne henseende endvidere fremhæves, at forelæggelsesafgørelsens oplysninger ikke blot tjener til at sætte Domstolen i stand til at give brugbare svar, men også til at give medlemsstaternes regeringer samt andre berørte parter mulighed for at afgive bemærkninger i henhold til artikel 23 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol. Domstolen skal drage omsorg for, at denne mulighed sikres, henset til, at det i medfør af denne bestemmelse kun er forelæggelsesafgørelserne, der forkyndes for de pågældende parter, ledsaget af en oversættelse til den enkelte medlemsstats officielle sprog, men ikke de nationale sagsakter, som den forelæggende ret eventuelt har fremsendt til Domstolen (kendelse af 23.3.2012, sag C-348/11, Thomson Sales Europe, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).
- 86 I det foreliggende tilfælde gives der, således som Irland, den slovakiske regering og Kommissionen har anført, ikke nogen forklaring i forelæggelsesafgørelsen på relevansen af fortolkningen af artikel 2 TEU og 3 TEU for afgørelsen af tvisten. Det samme gælder, som anført af den tyske, den spanske og den franske regering samt Kommissionen, for så vidt angår fortolkningen af det almindelige retssikkerhedsprincip.

- 87 Følgelig skal det andet spørgsmål afvises, for så vidt som det vedrører fortolkningen af artikel 2 TEU og 3 TEU samt det almindelige retssikkerhedsprincip.
- 88 Den nederlandske regering og Kommissionen har desuden udtrykt tvivl med hensyn til den direkte virkning af artikel 119 TEUF – 121 TEUF. Eftersom disse artikler ikke pålægger medlemsstaterne klare og ubetingede forpligtelser, som kan påberåbes af borgerne for de nationale retter, bør spørgsmålet afvises, for så vidt som det vedrører fortolkningen af disse artikler. Irland, som er af den opfattelse, at ingen af de bestemmelser, som er omfattet af spørgsmålet, har direkte virkning, har gjort gældende, at spørgsmålet i sin helhed bør afvises.
- 89 I denne henseende fremgår det af Domstolens praksis, at denne har kompetence til at træffe præjudiciel afgørelse om fortolkning af EU-retlige bestemmelser, uanset om de har direkte virkning (jf. dom af 16.7.2009, sag C-254/08, Futura Immobiliare m.fl., Sml. I, s. 6995, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).
- 90 Det skal desuden konstateres, at den forelæggende ret med dette spørgsmål ikke tilsigter at få afgjort, om sagsøgeren i hovedsagen kan støtte ret direkte på de omhandlede artikler i EU- og EUF-traktaten. De fortolkningselementer, som Domstolen anmodes om, skal udelukkende gøre det muligt for nævnte ret at bedømme foreneligheden af ESM-traktatens bestemmelser med EU-retten.
- 91 Det fremgår af det ovenstående, at det andet spørgsmål kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som det vedrører fortolkningen af artikel 4, stk. 3, TEU, artikel 13 TEU, artikel 2, stk. 3, TEUF, artikel 3, stk. 1, litra c), TEUF, artikel 3, stk. 2, TEUF, artikel 119 TEUF – 123 TEUF og 125 TEUF – 127 TEUF samt det almindelige princip om effektiv domstolsbeskyttelse.

3. Realiteten

- 92 Der skal først foretages en fortolkning af bestemmelserne i EUF-traktaten vedrørende Unionens enekompetence, nemlig artikel 3, stk. 1, litra c), TEUF og artikel 127 TEUF vedrørende Unionens monetære politik og artikel 3, stk. 2, TEUF vedrørende Unionens kompetence til at indgå internationale aftaler, dernæst af bestemmelserne vedrørende Unionens økonomiske politik, nemlig artikel 2, stk. 3, TEUF, artikel 119 TEUF – 123 TEUF, 125 TEUF og 126 TEUF samt endelig af artikel 4, stk. 3, TEU og artikel 13 TEU samt det almindelige princip om effektiv domstolsbeskyttelse.
- a) Fortolkningen af bestemmelserne vedrørende Unionens enekompetence
- i) Fortolkningen af artikel 3, stk. 1, litra c), TEUF og artikel 127 TEUF
- 93 Den forelæggende ret ønsker oplyst, om den stabilitetsmekanisme, som etableres ved ESM-traktaten, henhører under den monetære politik og dermed er omfattet af Unionens enekompetence. Det fremgår således af ESM-traktatens artikel 3, at målet med denne traktat er at støtte euroens stabilitet. Den forelæggende ret henviser desuden til den argumentation, der er fremført af sagsøgeren i hovedsagen, hvorefter ydelse af finansiel støtte til de medlemsstater, der har euroen som valuta, eller rekapitalisering af deres finansielle institutioner, samt de nødvendige lån i forbindelse hermed, i det omfang, som forudses i ESM-traktaten, vil øge mængden af euro i omløb. De traktater, som danner grundlag for Unionen, tildeler imidlertid ECB enekompetence til at regulere pengemængden inden for euroområdet. Disse sidstnævnte traktater tillader ikke, at endnu en enhed varetager sådanne opgaver og fungerer parallelt med ECB uden for rammerne af Unionens retsorden. Forøgelse af pengemængden vil desuden have direkte indflydelse på inflationen. Dette betyder, at ESM's aktiviteter kan have en direkte indvirkning på prisstabiliteten inden for euroområdet, hvilket vil påvirke selve kernen i Unionens monetære politik.

- 94 I denne henseende har Unionen, således som det fremgår af denne doms præmis 50, i medfør af artikel 3, stk. 1, litra c), TEUF en enekompetence på området for den monetære politik for de medlemsstater, der har euroen som valuta. I medfør af artikel 282, stk. 1, TEUF fører ECB og de nationale centralbanker i de medlemsstater, der har euroen som valuta – som tilsammen udgør Eurosystemet – Unionens monetære politik. Det mål, der forfølges med ESCB i almindelighed og Eurosystemet i særdeleshed, er, i overensstemmelse med artikel 127, stk. 1, TEUF og artikel 282, stk. 2, TEUF, at fastholde prisstabilitet.
- 95 ESM's aktiviteter henhører imidlertid ikke under den monetære politik, som er omhandlet i de nævnte bestemmelser i EUF-traktaten.
- 96 I medfør af ESM-traktatens artikel 3 og artikel 12, stk. 1, er målet for ESM således ikke at fastholde prisstabilitet, men mekanismen sigter mod at opfylde finansieringsbehov hos medlemmer af ESM, dvs. medlemsstater, der har euroen som valuta, som har eller er truet af alvorlige finansieringsproblemer, hvis det er strengt nødvendigt for at sikre den finansielle stabilitet i euroområdet som helhed og i dets medlemsstater. Med henblik herpå er ESM hverken beføjet til at fastsætte de officielle rentesatser for euroområdet eller udstede euro, idet den finansielle støtte, som den yder, i sin helhed og under overholdelse af artikel 123, stk. 1, TEUF skal være finansieret af den indbetalte kapital eller gennem udstedelse af finansielle instrumenter, som fastsat i ESM-traktatens artikel 3.
- 97 Som det fremgår af denne doms præmis 56, er den eventuelle indvirkning af ESM's aktiviteter på prisstabiliteten ikke af en sådan karakter, at den kan rejse tvivl om denne konstatering. Selv hvis det antages, at ESM's aktiviteter kan have indflydelse på inflationsniveauet, vil en sådan indflydelse således kun være en indirekte følge af de trufne foranstaltninger på området for den økonomiske politik.
- 98 Det fremgår af det ovenstående, at artikel 3, stk. 1, litra c), TEUF og artikel 127 TEUF hverken er til hinder for, at de medlemsstater, der har euroen som valuta, indgår en indbyrdes aftale som ESM-traktaten, eller at de ratificerer denne.

ii) Fortolkningen af artikel 3, stk. 2, TEUF

- 99 Den forelæggende ret ønsker oplyst, om ESM-traktaten er en international aftale, hvis virkemåde kan berøre fælles regler på området for økonomisk og monetær politik. Herved henviser den til første betragtning til ESM-traktaten, hvorefter ESM overtager de opgaver, som nu varetages af den europæiske finansielle stabilitetsfacilitet (EFSF) og den europæiske finansielle stabiliseringsmekanisme (EFSM).
- 100 I denne henseende skal der henvises til, at Unionen i medfør af artikel 3, stk. 2, TEUF har »enekompetence til at indgå internationale aftaler, når indgåelsen [...] kan berøre fælles regler eller ændre deres rækkevidde«.
- 101 Heraf følger også, at det er forbudt for medlemsstaterne at indgå en indbyrdes aftale, som vil kunne berøre fælles regler eller ændre deres rækkevidde. Det skal imidlertid konstateres, at de argumenter, som er blevet fremført i denne sammenhæng, ikke har vist, at en aftale som ESM-traktaten har sådanne virkninger.
- 102 Eftersom EFSF blev oprettet af de medlemsstater, der har euroen som valuta, uden for Unionens rammer, kan ESM's overtagelse af de opgaver, som EFSF har varetaget, for det første ikke berøre Unionens fælles regler eller ændre deres rækkevidde.

- 103 Selv om det fremgår af første betragtning til ESM-traktaten, at ESM blandt andre opgaver overtager de opgaver, som hidtil midlertidigt er blevet varetaget af EFSM, som blev oprettet på grundlag af artikel 122, stk. 2, TEUF, er denne omstændighed for det andet heller ikke af en sådan karakter, at den kan berøre Unionens fælles regler eller ændre deres rækkevidde.
- 104 Etableringen af ESM berører således ikke Unionens kompetence til på grundlag af artikel 122, stk. 2, TEUF at yde finansiel ad hoc-støtte til en medlemsstat, når det konstateres, at denne står over for vanskeligheder eller alvorlig risiko for store vanskeligheder som følge af naturkatastrofer eller usædvanlige begivenheder, som den ikke selv er herre over.
- 105 Eftersom hverken artikel 122, stk. 2, TEUF eller nogen anden bestemmelse i EU- eller EUF-traktaten tildeler Unionen en specifik kompetence til at oprette en permanent stabilitetsmekanisme som ESM (jf. denne doms præmis 64-66), er medlemsstaterne desuden, henset til artikel 4, stk. 1, TEU og artikel 5, stk. 2, TEU, beføjede til at handle på dette område.
- 106 Den omstændighed, at de medlemsstater, der har euroen som valuta, indgår og ratificerer ESM-traktaten, er således på ingen måde til skade for det mål, der forfølges med artikel 122, stk. 2, TEUF eller med Rådets forordning (EU) nr. 407/2010 af 11. maj 2010 om oprettelse af en europæisk finansiel stabiliseringsmekanisme (EUT L 118, s. 1), som blev vedtaget på grundlag af denne bestemmelse, og forhindrer ikke Unionen i at udøve sine kompetencer til varetagelse af den fælles interesse (jf. i denne retning dom af 5.11.2002, sag C-476/98, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 9855, præmis 105).
- 107 Følgelig er artikel 3, stk. 2, TEUF hverken til hinder for, at de medlemsstater, der har euroen som valuta, indgår en indbyrdes aftale som ESM-traktaten, eller at de ratificerer denne.
- b) Fortolkningen af forskellige bestemmelser i EUF-traktaten vedrørende den økonomiske politik
- i) Fortolkningen af artikel 2, stk. 3, TEUF, artikel 119 TEUF – 121 TEUF og 126 TEUF
- 108 Den forelæggende ret har henvist til den argumentation, som sagsøgeren i hovedsagen har fremført, hvorefter ESM-traktaten udgør en fundamental ændring og omvæltning af den retlige ordning, der gælder for Den Økonomiske og Monetære Union, som er uforenelig med EU-retten. Det fremgår af anden betragtning til afgørelse 2011/199, at Det Europæiske Råd selv antog, at etableringen af en permanent stabilitetsmekanisme krævede en ændring af EUF-traktaten. Endvidere tildeler artikel 2, stk. 3, TEUF, artikel 119 TEUF – 121 TEUF og 126 TEUF Unionens institutioner kompetence til at samordne den økonomiske politik. Herudover ønsker den forelæggende ret oplyst, om ESM-traktaten gør indgreb i beføjelsen for Rådet for Den Europæiske Union til at afgive henstillinger i medfør af artikel 126 TEUF, og navnlig om den i ESM-traktaten omhandlede »konditionalitet« modsvarende henstillinger som omhandlet i denne bestemmelse.
- 109 I denne henseende skal der for det første henvises til, at det fremgår af denne doms præmis 68, at medlemsstaterne har kompetence til at indgå en indbyrdes aftale om etablering af en stabilitetsmekanisme som ESM-traktaten, for så vidt som de forpligtelser, som de kontraherende medlemsstater påtager sig inden for rammerne af en sådan aftale, overholder EU-retten.
- 110 Dernæst skal det konstateres, at genstanden for ESM ikke er samordning af medlemsstaternes økonomiske politikker, men at den udgør en finansieringsmekanisme. I medfør af ESM-traktatens artikel 3 og artikel 12, stk. 1, har ESM til formål at tilvejebringe finansielle ressourcer og støtte medlemmernes finansielle stabilitet, når disse har eller er truet af alvorlige finansieringsproblemer.

- 111 Selv om den finansielle støtte, der ydes en medlemsstat, som er medlem af ESM, ganske vist i medfør af ESM-traktatens artikel 3, artikel 12, stk. 1, og artikel 13, stk. 3, første afsnit, er underlagt en streng konditionalitet, der er tilpasset det valgte støtteinstrument, som kan tage form af et makroøkonomisk tilpasningsprogram, udgør denne konditionalitet imidlertid ikke et instrument til at opnå samordning af medlemsstaternes økonomiske politikker, men tjener til at sikre foreneligheden af ESM's aktiviteter med navnlig artikel 125 TEUF og Unionens samordningsforanstaltninger.
- 112 ESM-traktatens artikel 13, stk. 3, andet afsnit, foreskriver således udtrykkeligt, at de betingelser, der knyttes til en stabilitetsstøtte, skal være »fully consistent with the measures of economic policy coordination provided for in [the FEU Treaty]«. Det fremgår desuden af samme artikels stk. 4, at Kommissionen, før den undertegner det aftalememorandum (»MoU«), i hvilket den konditionalitet, som knyttes til en stabilitetsstøtte, er fastlagt, kontrollerer, at de betingelser, som pålægges, er fuldt ud forenelige med foranstaltningerne til samordning af de økonomiske politikker.
- 113 Endelig berører ESM-traktaten heller ikke Rådets kompetence til at afgive henstillinger på grundlag af artikel 126, stk. 7 og 8, TEUF til en medlemsstat, som har et uforholdsmæssigt stort underskud. Dels skal ESM ikke afgive sådanne henstillinger. Dels skal de betingelser, som pålægges de medlemmer af ESM, der modtager en finansiell støtte, i henhold til ESM-traktatens artikel 13, stk. 3, andet afsnit, og artikel 13, stk. 4, være forenelige med enhver henstilling, som Rådet måtte afgive i henhold til de førnævnte bestemmelser i EUF-traktaten.
- 114 Heraf følger, at artikel 2, stk. 3, TEUF, artikel 119 TEUF – 121 TEUF og 126 TEUF hverken er til hinder for, at de medlemsstater, der har euroen som valuta, indgår en indbyrdes aftale som ESM-traktaten, eller at de ratificerer denne.
- ii) Fortolkningen af artikel 122 TEUF
- 115 Der skal for det første henvises til, at Rådet i medfør af artikel 122, stk. 1, TEUF 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.
- 116 Eftersom artikel 122, stk. 1, TEUF ikke udgør et egnet retsgrundlag for en eventuel finansiell støtte fra Unionen til medlemsstater, der har eller er truet af alvorlige finansieringsproblemer, gør etableringen af en stabilitetsmekanisme som ESM ikke indgreb i de beføjelser, som den nævnte bestemmelse tildeler Rådet.
- 117 Hvad dernæst angår artikel 122, stk. 2, TEUF ønsker den forelæggende ret med henblik på bedømmelsen af, om ESM gør indgreb i den kompetence, som denne bestemmelse tildeler Unionen, oplyst, om de usædvanlige omstændigheder, under hvilke det er muligt at yde finansiell støtte til medlemsstaterne, er udtømmende fastlagt i denne artikel, og om den alene bemyndiger Unionens institutioner til at yde finansiell støtte.
- 118 I denne henseende skal der henvises til, at genstanden for artikel 122 TEUF udelukkende er finansiell støtte, som ydes af Unionen, og ikke af medlemsstaterne. I medfør af denne artikels stk. 2 kan Rådet i tilfælde af vanskeligheder eller alvorlig risiko for store vanskeligheder i en medlemsstat som følge af naturkatastrofer eller usædvanlige begivenheder, som den ikke selv er herre over, på bestemte betingelser yde den pågældende medlemsstat en sådan støtte.
- 119 Unionens udøvelse af den kompetence, som den er tildelt ved nævnte bestemmelse i EUF-traktaten, berøres ikke af etableringen af en stabilitetsmekanisme som ESM.

- 120 Desuden er der intet i artikel 122 TEUF, der antyder, at alene Unionen har kompetence til at yde finansiel støtte til en medlemsstat.
- 121 Heraf følger, at medlemsstaterne frit kan etablere en stabilitetsmekanisme som ESM, forudsat at denne mekanisme fungerer på en sådan måde, at den overholder EU-retten og navnlig de foranstaltninger, som træffes af Unionen på området for samordning af medlemsstaternes økonomiske politikker (jf. denne doms præmis 68 og 69). Således som det fremgår af denne doms præmis 111-113, tjener ESM-traktatens artikel 13, stk. 3, andet afsnit, og artikel 13, stk. 4, til at sikre, at enhver finansiel støtte, som ESM yder, er forenelig med sådanne samordningsforanstaltninger.
- 122 Følgelig er artikel 122 TEUF hverken til hinder for, at de medlemsstater, der har euroen som valuta, indgår en indbyrdes aftale som ESM-traktaten, eller at de ratificerer denne.

iii) Fortolkningen af artikel 123 TEUF

- 123 Der skal henvises til, at artikel 123 TEUF forbyder ECB og medlemsstaternes centralbanker at give Unionens og medlemsstaternes offentlige myndigheder og organer mulighed for at foretage overtræk eller at yde dem andre former for kreditfaciliteter samt at købe gældsinstrumenter direkte fra disse.
- 124 Den forelæggende ret ønsker oplyst, om det forhold, at de medlemsstater, der har euroen som valuta, indgår og ratificerer en aftale som ESM-traktaten, tjener til at omgå forbuddet i artikel 123 TEUF. Medlemsstaterne kan således hverken direkte eller via organer, som de opretter eller anerkender, fravige EU-retten eller tolerere en sådan fravigelse.
- 125 I denne henseende skal det konstateres, at artikel 123 TEUF specifikt er rettet til ECB og medlemsstaternes centralbanker. Ydelse af finansiel støtte fra en medlemsstat eller en gruppe af medlemsstater til en anden medlemsstat er dermed ikke omfattet af nævnte forbud.
- 126 Det fremgår imidlertid af ESM-traktatens artikel 3, artikel 12, stk. 1, og artikel 13, at det er ESM, der yder finansiel støtte til et medlem af mekanismen, når de betingelser, som er opstillet i disse bestemmelser, er opfyldt. Selv om medlemsstaterne handler via ESM, fraviger de derfor ikke forbuddet i artikel 123 TEUF, eftersom denne bestemmelse ikke vedrører medlemsstaterne.
- 127 Der er desuden intet, der giver grundlag for at antage, at de finansielle ressourcer, som medlemmerne af ESM stiller til rådighed for denne, vil kunne hidrøre fra finansielle instrumenter, som er forbudt i medfør af artikel 123, stk. 1, TEUF.
- 128 Følgelig er artikel 123 TEUF hverken til hinder for, at de medlemsstater, der har euroen som valuta, indgår en indbyrdes aftale som ESM-traktaten, eller at de ratificerer denne.

iv) Fortolkningen af artikel 125 TEUF

- 129 Den forelæggende ret ønsker oplyst, om en aftale som ESM-traktaten tilsidesætter »no bail-out-klausulen« i artikel 125 TEUF.
- 130 For det første bemærkes, at det fremgår af ordlyden af artikel 125 TEUF, hvorefter Unionen eller en medlemsstat »[ikke] hæfter [...] for« og heller ikke »må [...] påtage sig forpligtelser indgået af« en anden medlemsstat, at det med denne artikel ikke tilsigtes at forbyde Unionen og medlemsstaterne at yde enhver form for finansiel støtte til en anden medlemsstat.
- 131 Denne forståelse af artikel 125 TEUF bekræftes af de andre bestemmelser i EUF-traktatens kapitel om den økonomiske politik og navnlig artikel 122 TEUF og 123 TEUF. Artikel 122, stk. 2, TEUF bestemmer således, dels at Unionen kan yde finansiel ad hoc-støtte til en medlemsstat i tilfælde af

vanskeligheder eller alvorlig risiko for store vanskeligheder som følge af naturkatastrofer eller usædvanlige begivenheder, som den ikke selv er herre over. Hvis artikel 125 TEUF forbød enhver finansiel støtte fra Unionen eller medlemsstaterne til en anden medlemsstat, burde det have været præciseret i artikel 122 TEUF, at denne bestemmelse udgør en fravigelse fra artikel 125 TEUF.

- 132 Dels er artikel 123 TEUF, som forbyder ECB og medlemsstaternes centralbanker at »[give] mulighed for at foretage overtræk eller at yde [...] andre former for kreditfaciliteter«, strengere formuleret end artikel 125 TEUF. Det anderledes ordvalg i den sidstnævnte artikel bekræfter, at det med det deri fastsatte forbud ikke tilsigtes at forbyde enhver finansiel støtte til en medlemsstat.
- 133 For at afgøre, hvilke former for finansiel støtte der er forenelige med artikel 125 TEUF, skal der lægges vægt på det mål, der forfølges med denne artikel.
- 134 Der skal herved henvises til, at forbuddet i artikel 125 TEUF har sin oprindelse i EF-traktatens artikel 104 B (senere artikel 103 EF), som blev indsat i EF-traktaten ved Maastrichttraktaten.
- 135 Det fremgår af forarbejderne til denne sidstnævnte traktat, at det med artikel 125 TEUF tilsigtes at sikre, at medlemsstaterne følger en sund budgetpolitik (jf. udkast til traktat om revision af traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab med henblik på indførelse af en økonomisk og monetær union, *Bulletin for De Europæiske Fællesskaber*, supplement 2/91, s. 22 og 52). Forbuddet i artikel 125 TEUF sikrer således, at medlemsstaterne fortsat er underlagt markedets logik, når de stifter gæld, hvilket skal tilskynde dem til at opretholde budgetdisciplin. Overholdelse af budgetdisciplinen bidrager på EU-plan til virkeliggørelsen af et højere mål, nemlig opretholdelse af Den Monetære Unions finansielle stabilitet.
- 136 Henset til dette mål, som forfølges med artikel 125 TEUF, må det lægges til grund, at denne bestemmelse forbyder Unionen og medlemsstaterne at yde en finansiel støtte, som vil bevirke, at tilskyndelsen for den medlemsstat, der modtager støtten, til at føre en sund budgetpolitik, svækkes. Således som det fremgår af punkt 5 i ECB's udtalelse om udkastet til Det Europæiske Råds afgørelse 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, er aktiveringen af den finansielle støtte gennem en stabilitetsmekanisme som ESM i princippet forenelig med artikel 125 TEUF, såfremt den er uomgængeligt nødvendig for at sikre finansiel stabilitet i euroområdet og er underlagt streng konditionalitet.
- 137 Artikel 125 TEUF forbyder derimod ikke, at en eller flere medlemsstater yder finansiel støtte til en medlemsstat, når denne forbliver ansvarlig for sine egne forpligtelser over for sine kreditorer, og forudsat at de betingelser, der er knyttet til en sådan støtte, er af en sådan karakter, at den pågældende medlemsstat tilskyndes til at gennemføre en sund budgetpolitik.
- 138 Hvad angår ESM-traktaten må det for det første konstateres, at de instrumenter, som ESM i medfør af denne traktats artikel 14-18 kan anvende med henblik på at yde stabilitetsstøtte, viser, at ESM ikke indestår for den støttemodtagende medlemsstats gæld. Sidstnævnte forbliver ansvarlig over for sine kreditorer for sine finansielle forpligtelser.
- 139 Ydelse af finansiel støtte til et medlem af ESM i form af en kreditfacilitet i overensstemmelse med ESM-traktatens artikel 14 eller i form af lån i overensstemmelse med samme traktats artikel 15 og 16 indebærer på ingen måde, at ESM påtager sig gældsforpligtelser, som er indgået af den medlemsstat, der modtager støtten. En sådan støtte medfører derimod, at den sidstnævnte medlemsstat, der med hensyn til eksisterende gæld forbliver ansvarlig for sine forpligtelser over for sine kreditorer, stifter ny gæld til ESM. Det bemærkes herved, at i henhold til ESM-traktatens artikel 13, stk. 6, skal enhver finansiel støtte, der ydes på grundlag af dennes artikel 14-16, tilbagebetales til ESM af den medlemsstat, som modtager støtten, og at det beløb, der skal betales tilbage, i henhold til nævnte traktats artikel 20, stk. 1, forhøjes med en passende margin.

- 140 Hvad angår de støtteinstrumenter, som er fastsat i ESM-traktatens artikel 17 og 18, bemærkes dels, at ESM's opkøb af værdipapirer udstedt af et medlem af ESM på det primære marked kan sidestilles med ydelse af et lån. Af de grunde, som er anført i den foregående præmis, overtager ESM ikke ved at opkøbe sådanne værdipapirer den støttemodtagende medlemsstats gæld.
- 141 Dels må det hvad angår ESM's opkøb på det sekundære marked af værdipapirer udstedt af et medlem af ESM konstateres, at den udstedende medlemsstat også i en sådan situation fortsat er ene om at være forpligtet til at betale den omhandlede gæld. Den omstændighed, at ESM i sin egenskab af køber på dette marked af værdipapirer udstedt af et medlem af ESM betaler en pris til indehaveren af disse værdipapirer, som er det udstedende ESM-medlems kreditor, betyder ikke, at ESM overtager det pågældende ESM-medlems gæld til denne kreditor. Denne pris kan således afvige betydeligt fra værdien af de fordringer, der ligger til grund for disse værdipapirer, eftersom den afhænger af udbud og efterspørgsel på det sekundære marked for så vidt angår de værdipapirer, som er udstedt af det omhandlede medlem af ESM.
- 142 For det andet foreskriver ESM-traktaten ikke, at der ydes stabilitetsstøtte, så snart en medlemsstat, der har euroen som valuta, oplever vanskeligheder med at finde finansiering på markedet. I overensstemmelse med denne traktats artikel 3 og artikel 12, stk. 1, kan der således kun ydes stabilitetsstøtte til medlemmer af ESM, som har eller er truet af alvorlige finansieringsproblemer, hvis det er strengt nødvendigt for at sikre den finansielle stabilitet i euroområdet som helhed og i dets medlemsstater, og ydelsen af støtten er underlagt strenge betingelser, der er tilpasset det valgte finansielle støtteinstrument.
- 143 Det fremgår imidlertid af denne doms præmis 111 og 121, at målet med den strenge konditionalitet, som enhver stabilitetsstøtte, der ydes af ESM, er underlagt, er at sikre, at ESM og medlemsstater, der modtager støtte, overholder Unionens foranstaltninger, særligt på området for samordning af medlemsstaternes økonomiske politikker, som tager sigte på at sikre, at medlemsstaterne følger en sund budgetpolitik.
- 144 For det tredje henviser den forelæggende ret til et argument fremført af sagsøgeren i hovedsagen, hvorefter reglerne vedrørende krav om indbetaling af kapital i ESM-traktatens artikel 25, stk. 2, er uforenelige med artikel 125 TEUF, for så vidt som de indebærer, at ESM's medlemmer indestår for et misligholdende medlems gæld.
- 145 I denne henseende skal der henvises til, at ESM-traktatens artikel 25, stk. 2, bestemmer, at når en medlemsstat, der er medlem af ESM, ikke indbetaler kapital, som kræves indbetalt, kræves der en forhøjet indbetaling af alle de øvrige medlemmer. I medfør af samme bestemmelse er det ESM-medlem, som ikke har betalt, fortsat forpligtet til at betale sin andel af kapitalen. De øvrige medlemmer af ESM indestår således ikke for et misligholdende medlems gæld.
- 146 Følgelig hæfter en mekanisme som ESM og de medlemsstater, som deltager i denne, ikke for forpligtelser, der er indgået af en medlemsstat, der modtager stabilitetsstøtte, og påtager sig heller ikke sådanne forpligtelser som omhandlet i artikel 125 TEUF.
- 147 Heraf følger, at artikel 125 TEUF hverken er til hinder for, at de medlemsstater, der har euroen som valuta, indgår en indbyrdes aftale som ESM-traktaten, eller at de ratificerer denne.

c) Fortolkningen af artikel 4, stk. 3, TEU

- 148 I medfør af princippet om loyalt samarbejde, som er fastslået i artikel 4, stk. 3, TEU, afholder medlemsstaterne sig bl.a. fra at træffe foranstaltninger, der kan bringe virkeliggørelsen af Unionens mål i fare.

149 Den forelæggende ret har henvist til den argumentation, som sagsøgeren i hovedsagen har fremført, hvorefter etableringen af ESM er uforenelig med EUF-traktatens bestemmelser vedrørende den økonomiske og monetære politik og dermed ligeledes med princippet om loyalt samarbejde, som er indeholdt i artikel 4, stk. 3, TEU.

150 En sådan argumentation kan ikke tiltrædes.

151 Det fremgår således af denne doms præmis 93-98 og 108-147, at etableringen af en stabilitetsmekanisme som ESM ikke griber ind i EUF-traktatens bestemmelser vedrørende den økonomiske og monetære politik. Således som det fremgår af denne doms præmis 111-113, indeholder ESM-traktaten desuden bestemmelser, der sikrer, at ESM under udførelsen af sine opgaver overholder EU-retten.

152 Heraf følger, at artikel 4, stk. 3, TEU hverken er til hinder for, at de medlemsstater, der har euroen som valuta, indgår en indbyrdes aftale som ESM-traktaten, eller at de ratificerer denne.

d) Fortolkningen af artikel 13 TEU

153 Artikel 13, stk. 2, TEU bestemmer, 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 disse.

154 Den forelæggende ret ønsker oplyst, om den omstændighed, at ESM-traktaten tildeler Kommissionen, ECB og Domstolen nye opgaver, er forenelig med deres beføjelser, således som disse er defineret i traktaterne. Den rolle, som Kommissionen og ECB, henholdsvis Domstolen, skal spille inden for rammerne af ESM-traktaten, vil blive behandlet særskilt.

i) Kommissionens og ECB's rolle

155 ESM-traktaten tildeler Kommissionen og ECB forskellige opgaver.

156 For så vidt angår Kommissionen består disse opgaver i at vurdere anmodninger om stabilitetsstøtte (artikel 13, stk. 1), at vurdere, om de er af hastende karakter (artikel 4, stk. 4), gennem forhandling at tilvejebringe et aftalememorandum, hvori den konditionalitet, som den ydede finansielle støtte er underlagt, er nærmere angivet (artikel 13, stk. 3), at påse overholdelsen af den konditionalitet, som den finansielle støtte er underlagt (artikel 13, stk. 7), og at deltage i styrelsesrådets og bestyrelsens møder som observatør (artikel 5, stk. 3, og artikel 6, stk. 2).

157 De opgaver, som er tildelt ECB, består i at vurdere, om anmodninger om stabilitetsstøtte er af hastende karakter (artikel 4, stk. 4), at deltage i styrelsesrådets og bestyrelsens møder som observatør (artikel 5, stk. 3, og artikel 6, stk. 2) og, sammen med Kommissionen, at vurdere anmodninger om stabilitetsstøtte (artikel 13, stk. 1), gennem forhandling at tilvejebringe et aftalememorandum (artikel 13, stk. 3), og at påse overholdelsen af den konditionalitet, som den finansielle støtte er underlagt (artikel 13, stk. 7).

158 I denne henseende skal der henvises til, at det fremgår af Domstolens praksis, at medlemsstaterne på områder, der ikke hører ind under Unionens enekompetence, har ret til uden for Unionens rammer at overdrage institutionerne varetagelsen af opgaver såsom koordination af en fælles aktion, som medlemsstaterne har iværksat, eller forvaltning af en finansiell støtte (jf. dommen i sagen Parlamentet mod Rådet og Kommissionen, præmis 16, 20 og 22, samt dommen i sagen Parlamentet mod Rådet, præmis 26, 34 og 41), forudsat at disse opgaver ikke bevirker, at de beføjelser, Unionen og dens institutioner har i henhold til EU- og EUF-traktaten, ændrer karakter (jf. bl.a. udtalelse 1/92 af 10.4.1992, Sml. I, s. 2821, præmis 32 og 41, 1/00 af 18.4.2002, Sml. I, s. 3493, præmis 20, og 1/09 af 8.3.2011, Sml. I, s. 1137, præmis 75).

- 159 De opgaver, hvis varetagelse overdrages til Kommissionen og ECB i ESM-traktaten, udgør opgaver som dem, der er nævnt i den foregående præmis.
- 160 For det første henhører ESM's aktiviteter under den økonomiske politik. Unionen har ikke enekompetence på dette område.
- 161 For det andet indebærer de opgaver, hvis varetagelse er overdraget til Kommissionen og ECB inden for rammerne af ESM-traktaten, hvor betydningsfulde de end er, ingen selvstændig beslutningsbeføjelse. Endvidere forpligter disse to institutioners virksomhed inden for rammerne af denne traktat kun ESM.
- 162 For det tredje bevirker de opgaver, hvis varetagelse overdrages til Kommissionen og ECB, ikke, at de beføjelser, disse institutioner har i henhold til EU- og EUF-traktaten, ændrer karakter.
- 163 For så vidt angår Kommissionen fremgår det således af artikel 17, stk. 1, TEU, at den »fremmer Unionens almene interesser« og »fører tilsyn med gennemførelsen af EU-retten«.
- 164 Det skal erindres, at ESM-traktaten har til formål at sikre den finansielle stabilitet i euroområdet som helhed. Med sin inddragelse i ESM-traktaten fremmer Kommissionen Unionens almene interesser. De opgaver, som Kommissionen tildeles ved ESM-traktaten, gør det endvidere muligt for den, som foreskrevet i denne traktats artikel 13, stk. 3 og 4, at påse, at de aftalememoranda, der indgås af ESM, er forenelige med EU-retten.
- 165 For så vidt angår de opgaver, som ECB tildeles ved ESM-traktaten, er de forenelige med de forskellige opgaver, som denne institution tildeles i EUF-traktaten og ESCB-statutten. ECB støtter således gennem de opgaver, den varetager inden for rammerne af ESM-traktaten, de generelle økonomiske politikker i Unionen, i overensstemmelse med artikel 282, stk. 2, TEUF. Det fremgår endvidere af ESCB-statutts artikel 6.2, at ECB kan deltage i internationale monetære institutioner. Nævnte statuts artikel 23 bekræfter, at ECB kan »etablere relationer [...] med internationale organisationer«.
- 166 Den argumentation, hvorefter de medlemsstater, der har euroen som valuta, henset til, at dommen i sagen Parlamentet mod Rådet og Kommissionen og dommen i sagen Parlamentet mod Rådet blev afsagt, før bestemmelserne om forstærket samarbejde blev indsat i traktaterne, burde have etableret et indbyrdes forstærket samarbejde for at kunne gøre brug af Unionens institutioner inden for rammerne af ESM, kan ikke tiltrædes.
- 167 Det fremgår således af artikel 20, stk. 1, TEU, at et forstærket samarbejde kun kan indføres, såfremt Unionen selv har kompetence inden for det område, som dette samarbejde vedrører.
- 168 Imidlertid fremgår det af denne doms præmis 64-66, at bestemmelserne i de traktater, som danner grundlag for Unionen, ikke tildeler denne en specifik kompetence til at etablere en permanent stabilitetsmekanisme som ESM.
- 169 Under disse omstændigheder er artikel 20 TEU hverken til hinder for, at de medlemsstater, der har euroen som valuta, indgår en indbyrdes aftale som ESM-traktaten, eller at de ratificerer denne.

ii) Domstolens rolle

- 170 Der skal henvises til, at styrelsesrådet i medfør af ESM-traktatens artikel 37, stk. 2, afgør enhver tvist mellem ESM og et af dens medlemmer eller mellem medlemmer af ESM indbyrdes vedrørende fortolkningen og anvendelsen af ESM-traktaten, herunder enhver tvist vedrørende foreneligheden af de afgørelser, der vedtages af ESM, med denne traktat. I medfør af samme artikels stk. 3 indbringes tvisten for Domstolen, hvis et medlem af ESM anfægter den i stk. 2 omhandlede afgørelse.

- 171 I denne henseende skal det for det første konstateres, at det fremgår af 16. betragtning til ESM-traktaten, at den kompetence, som Domstolen udøver i medfør af samme traktats artikel 37, stk. 3, støttes direkte på artikel 273 TEUF. I medfør af denne sidstnævnte artikel har Domstolen kompetence til at afgøre enhver tvistighed mellem medlemsstaterne, der har forbindelse med traktaternes sagsområde, såfremt tvistigheden forelægges den i henhold til en voldgiftsaftale.
- 172 For det andet er der, selv om Domstolens kompetence i henhold til artikel 273 TEUF er betinget af, at der foreligger en voldgiftsaftale, henset til det mål, der forfølges med denne bestemmelse, intet til hinder for, at en sådan aftale indgås på forhånd med henvisning til en kategori af forud definerede tvistigheder i medfør af en klausul som ESM-traktatens artikel 37, stk. 3.
- 173 For det tredje har de tvistigheder, der underlægges Domstolens kompetence, forbindelse med traktaternes sagsområde som omhandlet i artikel 273 TEUF.
- 174 I denne henseende bemærkes, at en tvist vedrørende fortolkningen eller anvendelsen af ESM-traktaten ligeledes vil kunne vedrøre fortolkningen eller anvendelsen af EU-retlige bestemmelser. I medfør af denne traktats artikel 13, stk. 3, skal det aftalememorandum, som tilvejebringes gennem forhandling med den medlemsstat, der anmoder om stabilitetsstøtte, således være fuldt ud foreneligt med EU-retten og navnlig med Unionens foranstaltninger på området for samordning af medlemsstaternes økonomiske politikker. De betingelser, som tildelingen af en sådan støtte til en medlemsstat undergives, vil dermed, i det mindste delvist, være fastlagt ved EU-retten.
- 175 For det fjerde er det korrekt, at artikel 273 TEUF betinger Domstolens kompetence af, at udelukkende medlemsstater er parter i den tvist, som indbringes for den. Eftersom ESM udelukkende består af medlemsstater, kan en tvistighed, i hvilken ESM er part, imidlertid betragtes som en tvistighed mellem medlemsstater som omhandlet i artikel 273 TEUF.
- 176 Heraf følger, at den tildeling til Domstolen af en kompetence til at fortolke og anvende ESM-traktatens bestemmelser, som følger af denne traktats artikel 37, stk. 3, opfylder betingelserne i artikel 273 TEUF.
- 177 Det følger af det ovenstående, at artikel 13 TEU hverken er til hinder for, at de medlemsstater, der har euroen som valuta, indgår en indbyrdes aftale som ESM-traktaten, eller at de ratificerer denne.

e) Fortolkningen af det almindelige princip om effektiv domstolsbeskyttelse

- 178 Den forelæggende ret har under henvisning til et argument fremført af sagsøgeren i hovedsagen anført, at etableringen af ESM uden for Unionens retsorden risikerer at bevirke, at ESM ikke er omfattet af chartrets anvendelsesområde. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om etableringen af ESM dermed krænker chartrets artikel 47, som sikrer enhver en effektiv domstolsbeskyttelse.
- 179 I denne henseende skal der henvises til, at chartrets bestemmelser i henhold til dets artikel 51, stk. 1, kun er rettet til medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten. I medfør af samme artikels stk. 2 udvider chartret ikke anvendelsesområdet for EU-retten ud over Unionens kompetencer, det skaber ingen nye kompetencer eller nye opgaver for Unionen og ændrer ikke de kompetencer og opgaver, der er fastlagt i traktaterne. Domstolen skal således fortolke EU-retten i lyset af chartret inden for grænserne af de kompetencer, som Unionen er blevet tildelt (jf. dom af 5.10.2010, sag C-400/10 PPU, McB., Sml. I, s. 8965, præmis 51, og af 15.11.2011, sag C-256/11, Dereci m.fl., Sml. I, s. 11315, præmis 71).
- 180 Det bemærkes imidlertid, at medlemsstaterne ikke gennemfører EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1, når de etablerer en stabilitetsmekanisme som ESM, til hvis etablering EU- eller EUF-traktaten, således som det fremgår af denne doms præmis 105, ikke tildeler Unionen en specifik kompetence.

- 181 Det fremgår af det ovenstående, at det almindelige princip om effektiv domstolsbeskyttelse hverken er til hinder for, at de medlemsstater, der har euroen som valuta, indgår en indbyrdes aftale som ESM-traktaten, eller at de ratificerer denne.
- 182 På denne baggrund skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 4, stk. 3, TEU, artikel 13 TEU, artikel 2, stk. 3, TEUF, artikel 3, stk. 1, litra c), TEUF, artikel 3, stk. 2, TEUF, artikel 119 TEUF – 123 TEUF og 125 TEUF – 127 TEUF samt det almindelige princip om effektiv domstolsbeskyttelse hverken er til hinder for, at de medlemsstater, der har euroen som valuta, indgår en indbyrdes aftale som ESM-traktaten, eller at disse medlemsstater ratificerer denne traktat.

C – Det tredje spørgsmål

- 183 Med dette spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om medlemsstaterne kan indgå og ratificere ESM-traktaten før ikrafttrædelsen af afgørelse 2011/199.
- 184 I denne henseende skal der henvises til, at ændringen af artikel 136 TEUF ved artikel 1 i afgørelse 2011/199 bekræfter, at medlemsstaterne har en kompetence (jf. denne doms præmis 68, 72 og 109). Denne afgørelse tildeler således ikke medlemsstaterne nogen ny kompetence.
- 185 Følgelig skal det tredje spørgsmål besvares med, at en medlemsstats ret til at indgå og ratificere ESM-traktaten ikke er betinget af ikrafttrædelsen af afgørelse 2011/199.

IV – Sagens omkostninger

- 186 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (plenum) for ret:

- 1) **Gennemgangen af det første spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af Det Europæiske Råds afgørelse 2011/199/EU af 25. marts 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.**
- 2) **Artikel 4, stk. 3, TEU, artikel 13 TEU, artikel 2, stk. 3, TEUF, artikel 3, stk. 1, litra c), TEUF, artikel 3, stk. 2, TEUF, artikel 119 TEUF – 123 TEUF og 125 TEUF – 127 TEUF samt det almindelige princip om effektiv domstolsbeskyttelse er hverken til hinder for, at de medlemsstater, der har euroen som valuta, indgår en indbyrdes aftale som traktaten om den europæiske stabilitetsmekanisme mellem Kongeriget Belgien, Forbundsrepublikken Tyskland, Republikken Estland, Irland, Den Helleniske Republik, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Republikken Cypern, Storhertugdømmet Luxembourg, Malta, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig, Den Portugisiske Republik, Republikken Slovenien, Den Slovakiske Republik og Republikken Finland, indgået i Bruxelles den 2. februar 2012, eller at disse medlemsstater ratificerer denne traktat.**
- 3) **En medlemsstats ret til at indgå og ratificere nævnte traktat er ikke betinget af ikrafttrædelsen af afgørelse 2011/199.**

Underskrifter