



Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT (Eerste kamer)

30 september 2015*

„Institutioneel recht — Europees burgerinitiatief — Economisch en monetair beleid — Niet-terugbetaling van de overheidsschuld — Erkenning van het ‚beginsel van de noodsituatie‘ — Weigering van registratie — Bevoegdheden van de Commissie — Motiveringsplicht”

In zaak T-450/12,

Alexios Anagnostakis, wonende te Athene (Griekenland), vertegenwoordigd door A. Anagnostakis, advocaat,

verzoeker,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door H. Krämer en M. Konstantinidis als gemachtigden,

verweerster,

betreffende een verzoek tot nietigverklaring van besluit C(2012) 6289 final van de Commissie van 6 september 2012 houdende afwijzing van het verzoek tot registratie van het Europees burgerinitiatief „Een miljoen handtekeningen voor een Europa van solidariteit”, ingediend bij de Commissie op 13 juli 2012,

wijst

HET GERECHT (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: H. Kanninen, president, I. Pelikánová en E. Buttigieg (rapporteur), rechters,

griffier: S. Spyropoulos, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 5 mei 2015,

het navolgende

* Procestaal: Grieks.

Arrest

Toepasselijke bepalingen

- 1 Artikel 2, lid 1, van verordening (EU) nr. 211/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 over het burgerinitiatief (PB L 65, blz. 1), die is vastgesteld op grondslag van artikel 24, eerste alinea, VWEU, luidt:

„Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

- 1) „burgerinitiatief”: een overeenkomstig deze verordening bij de Commissie ingediend initiatief waarin de Commissie wordt verzocht om binnen het kader van haar bevoegdheden een passend voorstel in te dienen met betrekking tot een aangelegenheid waarvan burgers vinden dat er een rechtshandeling van de Unie nodig is ter uitvoering van de Verdragen, en dat door ten minste een miljoen burgers van de Unie, afkomstig uit ten minste een vierde van de lidstaten, wordt gesteund;

[...]”

- 2 Artikel 4, leden 2 en 3, van verordening nr. 211/2011 bepaalt:

„2. Ten laatste twee maanden na ontvangst van de in bijlage II bedoelde informatie registreert de Commissie een voorgesteld burgerinitiatief onder een uniek registratienummer en stuurt ze de organisatoren een bevestiging, op voorwaarde dat aan de volgende voorwaarden is voldaan:

[...]

- b) het voorgesteld burgerinitiatief valt niet zichtbaar buiten het kader van de bevoegdheden van de Commissie om een voorstel in te dienen voor een rechtshandeling ter uitvoering van de Verdragen;

[...]

3. De Commissie weigert registratie indien niet is voldaan aan de in lid 2 bepaalde voorwaarden.

Wanneer de Commissie weigert een voorgesteld burgerinitiatief te registreren, stelt zij de organisatoren in kennis van de redenen daarvoor en van alle gerechtelijke en niet-gerechtelijke beroepsmogelijkheden die voor hen open staan.”

Voorgeschiedenis van het geding

- 3 Het van verzoeker, Alexios Anagnostakis, afkomstige voorstel voor een Europees burgerinitiatief, met het opschrift „Een miljoen handtekeningen voor een Europa van solidariteit” (hierna: „voorgesteld EBI”), is op 13 juli 2012 toegezonden aan de Commissie en betreft de erkenning in de wetgeving van de Europese Unie van het „beginsel van de noodsituatie, dat inhoudt dat wanneer het economische en politieke voortbestaan van een staat op het spel staat ten gevolge van het aflossen van een onhoudbare schuld, de weigering om deze schuld te betalen noodzakelijk en gerechtvaardigd is”. Het voorgestelde EBI verwijst naar het „economisch en monetair beleid (artikelen 119 [VWEU] tot en met 144 VWEU)” als rechtsgrondslag voor de vaststelling ervan.

- 4 Bij besluit van 6 september 2012 (hierna: „bestreden besluit”) heeft de Commissie geweigerd het voorgestelde EBI te registreren op grond dat het duidelijk niet behoorde tot de bevoegdheden die haar toestaan een voorstel in te dienen voor de vaststelling van een rechtshandeling van de Unie ter uitvoering van de Verdragen.

Procedure en conclusies van partijen

- 5 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 11 oktober 2012, heeft verzoeker het onderhavige beroep ingesteld.
- 6 Verzoeker concludeert dat het Gerecht:
- het bestreden besluit nietig verklaart;
 - de Commissie beveelt het burgerinitiatief te registreren;
 - elke andere juridisch vereiste maatregel te gelasten.
- 7 Zonder formeel een vordering over de kosten in te dienen, verzoekt verzoeker in repliek, voor het geval het beroep wordt verworpen, dat alle partijen, gelet op zijn financiële situatie, worden verwezen in hun eigen kosten.
- 8 De Commissie verzoekt het Gerecht:
- het beroep ongegrond te verklaren;
 - verzoeker te verwijzen in de kosten.
- 9 In het kader van maatregelen tot organisatie van de procesgang als bedoeld in artikel 64 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht van 2 mei 1991 is partijen verzocht een vraag schriftelijk te beantwoorden en een kopie van het voorgestelde EBI over te leggen. Verzoeker en de Commissie hebben binnen de gestelde termijnen geantwoord.

In rechte

- 10 Tot staving van zijn beroep betoogt verzoeker dat de Commissie blijk heeft gegeven van een verkeerde rechtsopvatting door te weigeren het voorgestelde EBI te registreren op grondslag van artikel 4, lid 2, onder b), van verordening nr. 211/2011, dat voor registratie van een dergelijk voorstel de voorwaarde stelt dat dit niet zichtbaar buiten het kader van de bevoegdheden van deze instelling valt om een voorstel in te dienen voor een rechtshandeling ter uitvoering van de Verdragen. Verzoeker voert in dit verband schending aan van artikel 122, lid 1, VWEU, artikel 122, lid 2, VWEU, artikel 136, lid 1, onder b), VWEU en van de regels van internationaal recht. Volgens verzoeker verlenen deze verschillende voorschriften de Commissie de bevoegdheid om een voorstel voor een rechtshandeling van de Unie in te dienen waarmee het doel dat met het voorgestelde EBI wordt nagestreefd, kan worden bereikt.

Ontvankelijkheid van de tweede en de derde vordering

- 11 Met zijn tweede en zijn derde vordering verzoekt verzoeker het Gerecht de Commissie te bevelen het voorgestelde EBI te registreren respectievelijk elke andere juridisch vereiste maatregel te gelasten.

- 12 Volgens vaste rechtspraak kan het Gerecht in de uitoefening van zijn rechtmatigheidstoetsing op basis van artikel 263 VWEU, geen bevelen tot de instellingen richten of zich in hun plaats stellen. Deze beperking van de rechtmatigheidstoetsing geldt voor alle rechtsgebieden waarop het Gerecht van geschillen kennis kan nemen (zie in die zin arrest van 12 juli 2001, Mattila/Raad en Commissie, T-204/99, Jurispr., EU:T:2001:190, punt 26, bevestigd in hogere voorziening in het arrest van 22 januari 2004, Mattila/Raad en Commissie, C-353/01 P, Jurispr., EU:C:2004:42, punt 15, en arrest van 8 oktober 2008, Agrar-Invest-Tatschl/Commissie, T-51/07, Jurispr., EU:T:2008:420, punten 27 en 28), en dus ook voor het gebied van het Europees burgerinitiatief.
- 13 Bijgevolg is het verzoek van verzoeker dat het Gerecht de Commissie beveelt het voorgestelde EBI te registreren en dat het andere maatregelen gelast, niet-ontvankelijk.

Ten gronde

Opmerkingen vooraf

- 14 Het voorgestelde EBI strekt ertoe dat in de Uniewetgeving een beginsel van de noodsituatie wordt aanvaard dat zou rechtvaardigen dat een lidstaat weigert zijn overheidsschuld terug te betalen wanneer het financiële en politieke voortbestaan van die lidstaat door een dergelijke terugbetaling in gevaar wordt gebracht.
- 15 Blijkens artikel 5, lid 2, VEU en artikel 13, lid 2, VEU handelt de Unie krachtens het beginsel van bevoegdheidstoedeling enkel binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de Verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken en handelt iedere instelling binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar in de Verdragen zijn toegedeeld en volgens de daarin bepaalde procedures, voorwaarden en doelstellingen.
- 16 Artikel 11, lid 4, VEU bepaalt dat de burgers van de Unie, onder bepaalde voorwaarden het initiatief kunnen nemen de Commissie te verzoeken binnen het kader van de haar toegedeelde bevoegdheden een passend voorstel in te dienen over aangelegenheden ten aanzien waarvan zij van oordeel zijn dat een rechtshandeling van de Unie nodig is ter uitvoering van de Verdragen.
- 17 Overeenkomstig artikel 4, lid 2, onder b), van verordening nr. 211/2011, weigert de Commissie een voorgesteld burgerinitiatief te registreren indien het „zichtbaar buiten het kader van de bevoegdheden van de Commissie [valt] om een voorstel in te dienen voor een rechtshandeling ter uitvoering van de Verdragen”.
- 18 Volgens het bestreden besluit valt het voorgestelde EBI kennelijk buiten het kader van die bevoegdheden van de Commissie. Bijgevolg heeft de Commissie uit hoofde van artikel 4, leden 2, onder b), en 3, van verordening nr. 211/2011 geweigerd het voorgestelde EBI te registreren.
- 19 Met het onderhavige beroep wordt het Gerecht verzocht te toetsen of de Commissie, zoals verzoeker betoogt, op grondslag van artikel 4, lid 2, onder b), van verordening nr. 211/2011 wel rechtsgeldig kon weigeren het voorgestelde EBI te registreren.
- 20 Bovendien heeft het Gerecht wegens de beknopte motivering van het bestreden besluit besloten eerst te onderzoeken of deze aan het motiveringsvereiste voldoet.

Motivering van het bestreden besluit

- 21 In herinnering dient te worden gebracht dat een ontbrekende of ontoereikende motivering schending oplevert van wezenlijke vormvoorschriften in de zin van artikel 263 VWEU en een middel van openbare orde vormt dat door de Unierechter ambtshalve kan en zelfs moet worden onderzocht.
- 22 Volgens vaste rechtspraak beoogt de in artikel 296 VWEU geformuleerde verplichting om een individueel besluit te motiveren, de betrokkene voldoende gegevens te verschaffen om na te gaan of het besluit gegrond is dan wel eventueel een gebrek vertoont op grond waarvan de rechtmatigheid ervan kan worden betwist, en de Unierechter in staat te stellen de rechtmatigheid ervan te onderzoeken (arresten van 18 september 1995, *Tiercé Ladbroke/Commissie*, T-471/93, *Jurispr.*, EU:T:1995:167, punt 29, en van 27 september 2012, *J/Parlement*, T-160/10, EU:T:2012:503, punt 20).
- 23 Artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 211/2011, volgens welke de Commissie de organisatoren in kennis stelt van de redenen voor de weigering, vormt de specifieke uitdrukking van die motiveringsplicht op het gebied van het Europees burgerinitiatief.
- 24 Eveneens volgens vaste rechtspraak moet de door artikel 296 VWEU vereiste motivering beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling. De aan de motivering te stellen eisen moeten worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval, waarbij met name rekening moet worden gehouden met de inhoud van de handeling en de aard van de redengeving. Het is niet noodzakelijk dat alle feitelijk en rechtens relevante gegevens in de motivering worden gespecificeerd, aangezien bij de vraag of de motivering van een handeling aan de vereisten van artikel 296 VWEU voldoet, niet alleen acht moet worden geslagen op de tekst ervan, doch ook op de context waarin deze is genomen (beschikking van 14 november 2013, *J/Parlement*, C-550/12 P, EU:C:2013:760, punt 19).
- 25 In dit verband moet worden opgemerkt dat in casu het feit dat het voorgestelde EBI niet is geregistreerd, afbreuk kan doen aan de doeltreffendheid op zich van het in artikel 24, eerste alinea, VWEU vervatte recht van de burgers om een burgerinitiatief in te dienen. Bijgevolg moet een dergelijk besluit de redenen die deze weigering rechtvaardigen, duidelijk tot uiting brengen.
- 26 De burger die een voorstel voor een burgerinitiatief heeft ingediend, moet immers in staat worden gesteld te begrijpen om welke redenen dat voorstel door de Commissie niet is geregistreerd. Het staat aan de Commissie, indien bij haar een voorstel voor een burgerinitiatief is ingediend, om dit te beoordelen, maar tevens om haar besluit tot weigering te motiveren met inachtneming van de invloed ervan op de doeltreffende uitoefening van het in het Verdrag verankerde recht. Dat vloeit voort uit de aard van dat recht, dat, zoals in overweging 1 van verordening nr. 211/2011 is vermeld, bedoeld is om meer inhoud te geven aan het Europese burgerschap en de democratische werking van de Unie te versterken middels een deelname van de burgers aan het democratisch bestel van de Unie (zie naar analogie arrest *J/Parlement*, punt 22 *supra*, EU:T:2012:503, punt 22).
- 27 Volgens het bestreden besluit valt het voorwerp van het voorgestelde EBI, te weten dat in de Uniewetgeving een beginsel van de noodsituatie, zoals verzoeker dat opvat, wordt opgenomen, kennelijk niet binnen het kader van de bevoegdheden van de Commissie om een voorstel in te dienen voor een rechtshandeling van de Unie ter uitvoering van de Verdragen. Het bestreden besluit bepaalt dat „de Commissie, na het gedetailleerde onderzoek van de in het voorstel genoemde Verdragsbepalingen (artikelen 119 [VWEU] tot en met 144 VWEU) en van alle andere mogelijke rechtsgrondslagen, weigert dit voorgestelde burgerinitiatief te registreren omdat het kennelijk niet valt onder de bevoegdheden van de Commissie om een voorstel in te dienen voor een rechtshandeling ter uitvoering van de Verdragen”. In het bestreden besluit preciseert de Commissie dat „in het bijzonder artikel 136, lid 1, VWEU alleen als rechtsgrondslag kan dienen indien de maatregelen tot doel hebben de begrotingsdiscipline van de lidstaten te versterken en daartoe beperkt blijven, en indien zij ertoe strekken de goede werking van de van de economische en monetaire unie te verzekeren”. Zij voegt

daaraan toe dat „artikel 136, lid 1, VWEU de Unie hoe dan ook niet machtigt zich in de plaats te stellen van de lidstaten bij de uitoefening van hun begrotingssoevereiniteit en van functies die verband houden met de inkomsten en uitgaven van de staat”.

- 28 Vast staat dat de Commissie de weigering om het voorgestelde EBI te registreren heeft gemotiveerd aan de hand van de niet-inachtneming van de voorwaarde van artikel 4, lid 2, onder b), van verordening nr. 211/2011. Voorts heeft de Commissie duidelijk te kennen gegeven dat noch de door verzoeker genoemde bepalingen inzake het economische en monetaire beleid, te weten de artikelen 119 VWEU tot en met 144 VWEU, noch enige andere rechtsgrondslag deze instelling de bevoegdheid verlenen om bij de Raad van de Europese Unie een voorstel voor een rechtshandeling in te dienen waarmee het met het voorgestelde EBI nagestreefde doel kan worden bereikt. In dit verband verwijst het bestreden besluit meer in het bijzonder naar artikel 136, lid 1, VWEU en zet het uiteen waarom de Commissie meent dat dit voorstel niet op die rechtsgrondslag kan worden gebaseerd.
- 29 In het bestreden besluit heeft de Commissie aldus de redenen aangevoerd die volgens deze instelling de weigering om het voorgestelde EBI te registreren rechtvaardigen.
- 30 Daarbij komt dat, zoals hierboven is vastgesteld, de omvang van de motiveringsplicht afhangt van de aard van de betrokken handeling en de van context waarin deze is vastgesteld. In casu was het voorgestelde EBI niet voldoende duidelijk en nauwkeurig met betrekking tot de gestelde rechtsgrondslag voor de bevoegdheid van de Commissie om een voorstel in te dienen voor een rechtshandeling van de Unie ter uitvoering van de Verdragen.
- 31 Zoals de Commissie in antwoord op een vraag van het Gerecht terecht heeft opgemerkt, bevatte het voorgestelde EBI immers geen argumenten over het verband tussen de 26 artikelen van het VWEU betreffende het economisch en monetair beleid van de Unie, waarnaar het voorstel verwees als één geheel, en de inhoud van dat voorstel. Pas in het verzoekschrift heeft verzoeker verwezen naar de artikelen 122 VWEU en 136 VWEU als specifieke grondslagen voor de bevoegdheid van de Commissie om een rechtshandeling van de Unie in te dienen als die welke in het voorgestelde EBI is bedoeld. Bijgevolg kan de Commissie niet worden verweten dat zij in het bestreden besluit niet in detail de verschillende in het voorgestelde EBI als één geheel aangevoerde bepalingen van het VWEU heeft geanalyseerd en enkel heeft vastgesteld dat die bepalingen niet relevant waren, terwijl zij daarbij wel is ingegaan op de bepaling die haar het minst irrelevant voorkwam en bovendien de redenen heeft gegeven waarom die bepaling niet als rechtsgrondslag kon dienen.
- 32 In die omstandigheden bevat het bestreden besluit, rekening gehouden met de context ervan, voldoende elementen opdat verzoeker de rechtvaardigingen voor de weigering om het voorgestelde EBI te registreren kan kennen en opdat de Unierechter zijn toetsing kan verrichten.
- 33 Voor zover verzoeker in dit verband opmerkt dat de motivering van het bestreden besluit hoe dan ook onjuist is, dient in herinnering te worden gebracht dat de verplichting om een besluit te motiveren een vormvoorschrift is dat moet worden onderscheiden van de vraag naar de gegrondheid van de motivering, die de inhoudelijke rechtmatigheid van de omstreden handeling betreft (zie arrest van 10 juli 2008, Bertelsmann en Sony Corporation of America/Impala, C-413/06 P, Jurispr., EU:C:2008:392, punten 166 en 181 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 34 Bijgevolg dient de slotsom te luiden dat de Commissie bij de vaststelling van het bestreden besluit de motiveringsplicht in acht heeft genomen.

Middel ontleend aan schending van artikel 4, lid 2, onder b), van verordening nr. 211/2011

35 Verzoeker meent dat de Commissie ten onrechte tot de conclusie is gekomen dat de in artikel 4, lid 2, onder b), van verordening nr. 211/2011 gestelde voorwaarde niet was vervuld. De Commissie is immers tot die conclusie gekomen onder schending van artikel 122, leden 1 en 2, VWEU en van artikel 136, lid 1, onder b), VWEU, alsmede van de regels van internationaal recht.

– Grief ontleend aan schending van artikel 122, lid 1, VWEU

36 Verzoeker betoogt dat de erkenning van het beginsel van de noodsituatie, zoals hij dat opvat, wel behoort tot de „voor de economische situatie passende maatregelen” die de Raad overeenkomstig artikel 122, lid 1, VWEU mag vaststellen. Die maatregel draagt bij tot het herstel van de lidstaten die leiden onder de buitensporige schuldenlast en zich bevinden in een situatie van economische nood. Volgens verzoeker kan terugbetaling van de overheidsschuld niet worden geëist wanneer dit ertoe leidt dat de bevolking de noodzakelijk middelen worden ontnomen om aan haar wezenlijke behoeften te voldoen.

37 Verzoeker voegt daaraan toe dat artikel 122, lid 1, VWEU alle voor de economische situatie passende maatregelen betreft, die, anders dan de Commissie stelt, dus niet uitsluitend betrekking hoeven te hebben op moeilijkheden waarmee een lidstaat geconfronteerd kan worden bij diens voorziening van energieproducten.

38 Volgens verzoeker strekt artikel 122, lid 1, VWEU tot erkenning van een institutionele solidariteit die voortvloeit uit de morele en juridische verplichting van de lidstaten om elkaar wederzijds te steunen en om elkaar bij te staan. Die solidariteit moet toepassing vinden in alle gevallen waarin een lidstaat wordt geconfronteerd met moeilijkheden, met name van economische aard, die zijn voortbestaan en functionering in gevaar kunnen brengen.

39 De Commissie betwist verzoekers redenering.

40 Artikel 122, lid 1, VWEU bepaalt dat de Raad op voorstel van de Commissie in een geest van solidariteit tussen de lidstaten bij besluit de voor de economische situatie passende maatregelen kan vaststellen, met name indien zich bij de voorziening van bepaalde producten, in het bijzonder op energiegebied, ernstige moeilijkheden voordoen.

41 Meteen moet worden opgemerkt dat het Hof in het arrest van 27 november 2012, Pringle (C-370/12, Jurispr., EU:C:2012:756, punten 115 en 116) heeft geoordeeld dat artikel 122, lid 1, VWEU niet een passende rechtsgrondslag vormde voor eventuele financiële bijstand van de Unie middels de instelling van een financieringsmechanisme ten behoeve van de lidstaten die te maken hebben met of worden bedreigd door ernstige financieringsproblemen.

42 Bovendien blijkt, zoals verzoeker stelt, uit de bewoordingen van die bepaling weliswaar niet dat deze noodzakelijkerwijs beperkt blijft tot de vaststelling van maatregelen door de Raad louter wanneer zich bij de voorziening van bepaalde producten, in het bijzonder op energiegebied, ernstige moeilijkheden voordoen, doch de geest van solidariteit tussen de lidstaten, waardoor de vaststelling van voor de economische situatie passende maatregelen door de Raad in de zin van artikel 122, lid 1, VWEU moet zijn ingegeven, duidt erop dat deze maatregelen zijn gebaseerd op bijstand tussen de lidstaten.

43 In die omstandigheden kan die bepaling er hoe dan ook niet een passende rechtsgrondslag voor vormen om in de Unieregeling van een beginsel van de noodsituatie vast te leggen, zoals verzoeker dat opvat, volgens hetwelk een lidstaat bevoegd zou zijn unilateraal te besluiten om zijn gehele schuld of een deel ervan niet terug te betalen vanwege het feit dat hij met ernstige financieringsproblemen wordt geconfronteerd.

44 Om die redenen moet de eerste grief worden afgewezen.

– Grief ontleend aan schending van artikel 122, lid 2, VWEU

45 Verzoeker betoogt dat opheffing of opschorting, met een beroep op het beginsel van de noodsituatie, van de schuld van lidstaten die zich in een economische noodsituatie bevinden wegens omstandigheden die zij niet kunnen beheersen, kan worden aangemerkt als financiële bijstand in de zin van artikel 122, lid 2, VWEU. Volgens verzoeker volgt immers uit de bewoordingen van deze bepaling dat dergelijke financiële bijstand kan worden verleend hetzij gedurende bepaalde tijd hetzij meer in het algemeen in de vorm van een mogelijkheid om steun te ontvangen, zodat die bijstand niet is beperkt tot de vaststelling van ad-hoc-maatregelen zoals de Commissie ten onrechte stelt. Ten slotte stelt die bepaling niet verplicht dat dergelijke bijstand noodzakelijkerwijs uit de begroting van de Unie wordt gefinancierd.

46 De Commissie betwist de redenering van verzoeker.

47 Ingevolge artikel 122, lid 2, VWEU kan de Raad, in geval van moeilijkheden of ernstige dreiging van grote moeilijkheden in een lidstaat, die worden veroorzaakt door natuurrampen of buitengewone gebeurtenissen die deze lidstaat niet kan beheersen, op voorstel van de Commissie, onder bepaalde voorwaarden financiële bijstand van de Unie aan de betrokken lidstaat verlenen.

48 Eerder is reeds geoordeeld dat deze bepaling de Unie de bevoegdheid verleent om een lidstaat onder bepaalde voorwaarden incidenteel financiële bijstand te verlenen. Die bepaling kan daarentegen niet de instelling van een mechanisme van opheffing van de schuld, zoals verzoeker dat wenst, rechtvaardigen, alleen al vanwege de algemene en permanente aard van een dergelijk mechanisme (zie in die zin arrest Pringle, punt 41 supra, EU:C:2012:756, punten 65, 104 en 131).

49 Bovendien is geoordeeld dat artikel 122 VWEU uitsluitend financiële bijstand betreft die wordt verleend door de Unie en niet door de lidstaten (arrest Pringle, punt 41 supra, EU:C:2012:756, punt 118). De aanvaarding van het beginsel van de noodsituatie, zoals verzoeker dat opvat, gesteld al dat een dergelijk beginsel, zoals verzoeker betoogt, onder het begrip financiële bijstand in de zin van die bepaling kan vallen, kan niet vallen onder de bijstandsmaatregelen die de Unie onder toepassing van die bepaling toekent, met name omdat de aanvaarding van een dergelijk beginsel niet alleen de schuld van een lidstaat jegens de Unie zou betreffen, maar tevens de schulden die deze staat jegens andere – openbare of particuliere – natuurlijke en rechtspersonen is aangegaan, terwijl die situatie kennelijk niet door de betrokken bepaling wordt bestreken.

50 Daaruit volgt dat de aanvaarding van het beginsel van de noodsituatie, volgens hetwelk het een lidstaat zou zijn toegestaan zijn schuld geheel dan wel ten dele niet terug te betalen, kennelijk niet valt onder de financiële bijstandsmaatregelen die de Raad op grondslag van artikel 122, lid 2, VWEU mag nemen.

51 Bijgevolg kan de tweede grief evenmin slagen.

– Grief ontleend aan schending van artikel 136, lid 1, onder b), VWEU

52 Verzoeker betoogt dat de Commissie ten onrechte stelt dat artikel 136, lid 1, VWEU, ten eerste, alleen als rechtsgrondslag kan dienen indien de maatregelen betrekking hebben op het versterken van de „begrotingsdiscipline” van de lidstaten en, ten tweede, de Unie niet kan machtigen zich in de plaats te stellen van de lidstaten bij de uitoefening van hun begrotingssoevereiniteit en van functies die verband houden met de inkomsten en uitgaven van de staat.

- 53 Volgens verzoeker behoort het beginsel van de noodsituatie wel tot de richtsnoeren voor het economisch beleid in de zin van artikel 136, lid 1, onder b), VWEU, aangezien een dergelijk beginsel voortkomt uit de coördinatie en de harmonisatie van het economisch beleid van de lidstaten ten aanzien van de staten die zich in een noodsituatie bevinden, en aldus doelen nastreeft die verenigbaar zijn met de waarden van de Unie, te weten het welzijn van de volkeren, vrijheid, veiligheid en gerechtigheid, economische cohesie en solidariteit tussen de lidstaten.
- 54 De maatregelen die de Raad uit hoofde van bovengenoemde bepaling mag nemen volgens de procedure van de artikelen 122 VWEU tot en met 126 VWEU, kunnen volgens verzoeker, wat de lidstaten van de eurozone betreft, niet worden beperkt tot enkel maatregelen die ertoe strekken de begrotingsdiscipline te versterken. Evenmin kan een beperking in de toepassing van die maatregelen worden ontleend aan een vermeende aantasting van de „begrotingssoevereiniteit” van de lidstaten, welke beperking volledig tegenstrijdig zou zijn met de mogelijkheid om maatregelen te nemen betreffende de begrotingsdiscipline en voorts zou ingaan tegen de solidariteitsclausule in artikel 222 VWEU, volgens welke de lidstaten gezamenlijk optreden in geval van een door de mens veroorzaakte ramp, zoals het geval is in Griekenland.
- 55 De Commissie betwist verzoekers redenering.
- 56 Artikel 136, lid 1, VWEU bepaalt dat de Raad „om bij te dragen aan de goede werking van de economische en monetaire unie”, en overeenkomstig de desbetreffende bepalingen van de Verdragen, overeenkomstig de procedure van artikel 121 VWEU of van artikel 126 VWEU, al naar het geval, met uitzondering van de procedure van artikel 126, lid 14, VWEU maatregelen vaststelt voor de lidstaten die de euro als munt hebben, „ter versterking van de coördinatie en de bewaking van hun begrotingsdiscipline” [artikel 136, lid 1, onder a), VWEU] en „houdende bepaling van de richtsnoeren voor hun economisch beleid, met dien verstande dat deze verenigbaar moeten zijn met de richtsnoeren welke voor de gehele Unie zijn vastgesteld, en met het oog op de bewaking ervan” [artikel 136, lid 1, onder b), VWEU].
- 57 Niets rechtvaardigt echter de slotsom, en verzoeker heeft geenszins bewezen, dat de aanvaarding van een beginsel van de noodsituatie, op grond waarvan het een lidstaat zou zijn toegestaan unilateraal te besluiten de overheidsschuld teniet te doen, ertoe zou strekken de coördinatie van de begrotingsdiscipline te versterken of zou vallen onder de richtsnoeren voor het economisch beleid die de Raad mag opstellen voor de goede werking van de economische en monetaire unie.
- 58 Zoals het Hof in het arrest Pringle, punt 41 supra (EU:C:2012:756, punten 51 en 64) heeft vastgesteld, is de rol van de Unie op het gebied van het economisch beleid beperkt tot de vaststelling van coördinatiemaatregelen. De vaststelling van een wetgevingshandeling waarbij wordt toegestaan dat een lidstaat zijn schuld niet terugbetaalt, valt beslist niet onder het begrip „richtsnoer voor economisch beleid” in de zin van artikel 136, lid 1, onder b), VWEU, waarop de onderhavige grief steunt, en heeft in werkelijkheid tot gevolg dat een wetgevingsmechanisme waarmee de overheidsschuld unilateraal wordt opgeheven, in de plaats wordt gesteld van de vrije wil van de contractpartijen, hetgeen deze bepaling duidelijk niet toelaat.
- 59 Daaruit volgt dat de Commissie terecht heeft geconcludeerd dat het voorstel om het beginsel van de noodsituatie, zoals verzoeker dit opvat, te erkennen, kennelijk niet onder artikel 136, lid 1, VWEU viel.
- 60 Anders dan verzoeker in deze context betoogt, is de weigering om een dergelijk beginsel in de Unieregeling op te nemen evenmin in strijd met de solidariteitsclausule als omschreven in artikel 222 VWEU, volgens welke „de Unie en de lidstaten uit solidariteit gezamenlijk op[treden] indien een lidstaat getroffen wordt door een terroristische aanval, een natuurramp of een door de mens veroorzaakte ramp”, alleen al omdat deze solidariteitsclausule kennelijk niet ziet op het economisch en monetair beleid en evenmin op de economische situatie of begrotingsmoeilijkheden van de lidstaten.

61 Deze grief is dus eveneens ongegrond.

– Grief ontleend aan schending van de regels van internationaal recht

62 Verzoeker betoogt dat het beginsel van de noodsituatie in de rechtspraak van het Permanent Hof van Internationale Justitie is erkend als regel van internationaal recht die rechtvaardigt dat betalingen voor de terugbetaling van de schuld worden stopgezet, of dat een deel van de schuld zelfs unilateraal wordt opgeheven, met name om economische redenen en om redenen van binnenlandse en buitenlandse staatsveiligheid. De Commissie kan niet weigeren dat deze regel in de rechtsorde van de Unie wordt opgenomen.

63 Bovendien heeft het Gerecht in zijn beschikking van 19 september 2012, Griekenland/Commissie (T-52/12 R, Jurispr., EU:T:2012:447, punt 54) volgens verzoeker het bestaan van een dergelijk beginsel erkend in de bijzondere context van het Helleense Republiek, door te verklaren dat vanwege de uitzonderlijke omstandigheden betreffende de economische situatie van deze lidstaat, voorrang diende te worden gegeven aan de belangen van de staat en de bevolking boven de terugvordering van de steun die volgens de Commissie onrechtmatig was verleend.

64 De Commissie betwist verzoekers redenering.

65 Gesteld al dat er een regel van internationaal recht bestaat waarin een beginsel van de noodsituatie is erkend, volgens hetwelk het een lidstaat zou zijn toegestaan om in uitzonderlijke omstandigheden de overheidsschuld niet terug te betalen, dan nog volstaat het enkele bestaan van een dergelijk beginsel van internationaal recht hoe dan ook niet als grondslag voor een wetgevingsinitiatief van de Commissie, aangezien de Verdragen geen elke bevoegdheidstoedeling daarvoor bevatten, zoals voortvloeit uit het onderzoek van de verschillende door verzoeker in het kader van het onderhavige beroep aangevoerde Verdragsbepalingen.

66 Bijgevolg moet de vierde grief eveneens worden afgewezen alsmede bijgevolg dit middel in zijn geheel.

67 Gelet op het voorgaande moet het beroep in zijn geheel worden verworpen.

Kosten

68 Artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht bepaalt dat de in het ongelijk gestelde partij wordt verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd.

69 Volgens artikel 135, lid 1, kan het Gerecht in uitzonderlijke gevallen, wanneer de billijkheid dit vergt, beslissen dat een in het ongelijk gestelde partij, behalve in haar eigen kosten, slechts ten dele wordt verwezen in de kosten van de andere partij of daarin zelfs niet dient te worden verwezen.

70 Aangezien verzoeker in het ongelijk is gesteld, moet hij overeenkomstig de vordering van de Commissie worden verwezen in de eigen kosten. Voor zover verzoeker stelt dat er sprake is van uitzonderlijke redenen, daar hij niet in staat is alle kosten te dragen, kan worden volstaan met vast te stellen dat deze stelling hoe dan ook door geen enkel concreet bewijs is gestaafd.

HET GERECHT (Eerste kamer),

rechtdoende, verklaart:

- 1) **Het beroep wordt verworpen.**
- 2) **Alexios Anagnostakis wordt verwezen in de kosten.**

Kanninen

Pelikánová

Buttigieg

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 30 september 2015.

ondertekeningen