



Repertoriul jurisprudenței

LUAREA DE POZIȚIE A AVOCATULUI GENERAL
JULIANE KOKOTT
prezentată la 26 octombrie 2012^{1 1}

Cauza C-370/12

Thomas Pringle
împotriva
Government of Ireland, Ireland și Attorney General

[cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată de Supreme Court (Irlanda)]

„Procedura simplificată prevăzută la articolul 48 alineatul (6) TUE cu privire la revizuirea părții a treia din TFUE — Decizia 2011/199/UE privind revizuirea articolului 136 TFUE — Politică economică și monetară — Tratatul de instituire a mecanismului european de stabilitate”

1. Europa se află în plină criză a datoriei de stat. Urmărind combaterea acestei crize, Uniunea și statele membre adoptă și unele măsuri neconvenționale. În prezenta cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare, Curtea trebuie să clarifice dacă „mecanismul european de stabilitate” – care reprezintă o astfel de măsură – îndeplinește cerințele impuse de dreptul Uniunii.

I – Cadrul juridic

A – Dreptul Uniunii

2. Articolul 1 din Decizia 2011/199/UE a Consiliului European din 25 martie 2011 de modificare a articolului 136 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene cu privire la un mecanism de stabilitate pentru statele membre a căror monedă este euro (denumită în continuare „Decizia 2011/199”) prevede:

„La articolul 136 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene se introduce un alineat cu următorul text:

«(3) Statele membre a căror monedă este euro pot institui un mecanism de stabilitate care urmează să fie activat în cazul în care este indispensabil pentru a garanta stabilitatea zonei euro în ansamblu. Acordarea oricărei asistențe financiare necesare în temeiul mecanismului va face obiectul unei stricte condiționări.»

3. În ceea ce privește momentul intrării în vigoare a Deciziei 2011/199, articolul 2 al doilea paragraf prevede: „Prezenta decizie intră în vigoare la 1 ianuarie 2013, cu condiția primirii tuturor notificărilor menționate la primul paragraf sau, în caz contrar, în prima zi a lunii următoare celei în care s-a primit ultima notificare menționată la primul paragraf.”

¹ — Limba originală: germana.

4. Printre temeiurile de drept pentru adoptarea sa, Decizia 2011/199 enumeră și „Tratatul privind Uniunea Europeană, în special articolul 48 alineatul (6)”.

B – Tratatul de instituire a mecanismului european de stabilitate

5. La 2 februarie 2012, statele membre a căror monedă este euro (denumite în continuare „statele membre din zona euro”) au ratificat „Tratatul de instituire a mecanismului european de stabilitate” (denumit în continuare „Tratatul MES”).

6. Conform articolului 1 din Tratatul MES, acest „mecanism european de stabilitate” (denumit în continuare „MES”) este o „instituție financiară internațională” ai cărei membri sunt țările din zona euro. Conform articolului 3 prima teză din Tratatul MES, această instituție are următorul obiectiv:

„MES are ca scop mobilizarea de resurse financiare și furnizarea, cu o condiționare strictă adaptată la instrumentul de asistență financiară ales, a unui sprijin pentru stabilitatea membrilor săi care se confruntă sau riscă să se confrunte cu probleme grave de finanțare, dacă este indispensabil pentru menținerea stabilității financiare a zonei euro în ansamblu și a statelor sale membre.”

7. Conform articolului 12 alineatul (1) a doua teză din Tratatul MES, condiționarea amintită la articolul 3 prima teză din Tratatul MES poate „lua forma, printre altele, a unui program de ajustare macroeconomică sau a obligației de a continua respectarea condițiilor de eligibilitate prestabilite”.

8. Articolele 14-18 din Tratatul MES prevăd următoarele „instrumente de asistență financiară” în favoarea membrilor MES:

- o „linie de credit de precauție condiționată” sau „o linie de credit căreia i se aplică multiple condiționări” (articolul 14);
- împrumuturi cu scop obligatoriu, care trebuie utilizate în vederea „recapitalizării instituțiilor financiare” ale membrilor MES (articolul 15);
- împrumuturi fără scop obligatoriu (articolul 16);
- cumpărare de titluri emise de un membru al MES „pe piața primară” (articolul 17) și
- „operațiuni pe piața secundară referitoare la titluri emise” de un membru MES (articolul 18).

9. Conform articolului 48 alineatul (1) din Tratatul MES, acesta a intrat în vigoare pentru țările din zona euro, cu excepția Republicii Estonia, odată cu depunerea instrumentului de ratificare al Republicii Federale Germania, la 27 septembrie 2012.

II – Procedura principală și procedura în fața Curții

10. Domnul Pringle, membru al camerei inferioare a Parlamentului Irlandez (denumit în continuare „reclamantul”), a solicitat, printre altele, în fața High Court să se constate față de guvernul irlandez faptul că revizuirea avută în vedere prin Decizia 2011/99 a articolului 136 TFUE este inadmisibilă și nelegală. În plus, acesta a solicitat să se interzică guvernului irlandez ratificarea, aprobarea sau acceptarea Tratatului MES. High Court a respins ambele capete de cerere ale reclamantului.

11. În procedura de recurs împotriva hotărârii pronunțate de High Court, Supreme Court consideră că este necesar să se solicite Curții să pronunțe o hotărâre preliminară cu privire la următoarele întrebări:

„1) Decizia 2011/199/UE a Consiliului European din 25 martie 2011 este validă:

- având în vedere utilizarea procedurii de revizuire simplificate potrivit articolului 48 alineatul (6) TUE și în special aspectul dacă modificarea propusă a articolului 136 TFUE implică o extindere a competențelor conferite Uniunii prin tratate?
- având în vedere conținutul modificării propuse și în special aspectul dacă aceasta implică o încălcare a tratatelor sau a principiilor generale de drept al Uniunii?

2) Având în vedere

- articolele 2 TUE și 3 TUE și dispozițiile din partea a treia titlul VIII din TFUE și în special articolele 119 TFUE, 120 TFUE, 121 TFUE, 122 TFUE, 123 TFUE, 125 TFUE, 126 TFUE și 127 TFUE;
- competența exclusivă a Uniunii în materie de politică monetară, astfel cum este prevăzută la articolul 3 alineatul (1) litera (c) TFUE, și în materie de încheiere a acordurilor internaționale care intră în domeniul de aplicare al articolului 3 alineatul (2) TFUE;
- competența Uniunii în materie de coordonare a politicii economice în conformitate cu articolul 2 alineatul (3) TFUE și cu partea a treia titlul VIII din TFUE;
- atribuțiile și funcțiile instituțiilor Uniunii în temeiul principiilor menționate la articolul 13 TUE;
- principiul cooperării loiale prevăzut la articolul 4 alineatul (3) TUE;
- principiile generale de drept al Uniunii, în special principiul general al protecției jurisdicționale efective și dreptul la o cale de atac eficientă, astfel cum este prevăzut la articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, precum și principiul general al securității juridice,

un stat membru al Uniunii Europene a cărui monedă este euro are dreptul să încheie și să ratifice un acord internațional precum Tratatul MES?

3) În cazul în care se constată că Decizia Consiliului European este validă, dreptul unui stat membru a cărui monedă este euro să încheie și să ratifice un acord internațional precum Tratatul MES este condiționat de intrarea în vigoare a acestei decizii?”

12. Prin ordonanța din 4 octombrie 2012, președintele Curții a admis, în temeiul articolului 104a din Regulamentul de procedură, cererea formulată de instanța de trimitere de a judeca cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare potrivit procedurii accelerate.

13. Reclamantul, guvernele belgian, german, irlandez, elen, spaniol, francez, italian, cipriot, olandez, austriac, slovac, guvernul Regatului Unit, precum și Consiliul European și Comisia Europeană au prezentat observații scrise în cadrul procedurii. La ședința din 23 octombrie 2012 au participat, în afară de reclamant, Parlamentul European, precum și toate guvernele și instituțiile Uniunii menționate mai sus, cu excepția guvernelor cipriot și austriac.

III – Apreciere juridică

A – Cu privire la prima întrebare preliminară: validitatea Deciziei 2011/199

14. Prin intermediul primei întrebări preliminare, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă Decizia 2011/199 este validă având în vedere aplicarea procedurii de revizuire simplificate prevăzute la articolul 48 alineatul (6) TUE, precum și conținutul propunerii de revizuire.

1. Admisibilitatea întrebării preliminare

15. Diferite state membre contestă, în totalitate sau în parte, admisibilitatea primei întrebări preliminare.

a) Supremația acțiunii în anulare conform articolului 263 TFUE

16. Guvernul irlandez susține că reclamantul ar fi trebuit să invoce validitatea Deciziei 2011/199 pe calea unei acțiuni în anulare conform articolului 263 TFUE. Cu toate acestea, reclamantul a depășit deja termenul în care poate formula acțiunea. Din jurisprudența constantă a Curții rezultă însă că în procedura principală nu este posibilă punerea în discuție în mod indirect, prin intermediul unei cereri corespunzătoare de pronunțare a unei hotărâri preliminare, a validității unui act al unei instituții în cazul în care prin aceasta s-ar eluda condițiile de admisibilitate a unei acțiuni în anulare conform articolului 263 TFUE.

17. Este, într-adevăr, corect faptul că, potrivit jurisprudenței constante, un particular care ar fi putut să atace actul unei instituții în temeiul articolului 263 TFUE, dar care a lăsat să treacă termenul în care putea să facă acest lucru nu are posibilitatea de a contesta ulterior, în fața instanțelor naționale, legalitatea acestui act². Potrivit unei jurisprudențe constante, acest lucru presupune însă ca acțiunea întemeiată pe articolul 263 TFUE împotriva dispoziției contestate să fi fost fără îndoială admisibilă³. Această condiție nu este însă în mod evident îndeplinită în persoana reclamantului, întrucât Decizia 2011/199 nu îl privește, fără îndoială, direct și individual în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, astfel încât acesta nu avea calitate procesuală activă.

b) Competența de control a Curții de Justiție

18. În continuare, Consiliul European și diferite state membre consideră că a doua parte a primei întrebări preliminare, care vizează compatibilitatea de fond a Deciziei 2011/199 cu dreptul primar, este inadmisibilă.

19. În opinia acestora, Curtea de Justiție nu are competența de a controla compatibilitatea Deciziei 2011/199 cu tratatele și cu principiile generale de drept al Uniunii. În prezenta procedură privind o decizie de revizuire a tratatului, Curtea poate cel mult controla dacă au fost respectate dispozițiile privind procedura de revizuire stabilite la articolul 48 alineatul (6) TUE, nu însă și dacă decizia este sau nu este compatibilă, din punctul de vedere al conținutului, cu dreptul primar. Rațiunea este aceea că prin intermediul deciziei se creează un drept convențional nou care este, în principiu, exceptat de la controlul de validitate exercitat de Curte. Un supracontrol privind compatibilitatea materială a unei decizii de revizuire a tratatului cu dreptul convențional existent ar exclude în cele din urmă orice revizuire a tratatelor.

2 — A se vedea printre altele Hotărârea din 9 martie 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, Rec., p. I-833, punctul 17), și Hotărârea din 29 iunie 2010, E și F (C-550/09, Rep., p. I-6213, punctul 46).

3 — A se vedea Hotărârea din 11 noiembrie 1997, Eurotunnel și alții (C-408/95, Rec., p. I-6315, punctul 29), și Hotărârea din 8 iulie 2010, Afton Chemical (C-343/09, Rep., p. I-7023, punctul 19).

20. Admisibilitatea celei de a doua părți a primei întrebări preliminare trebuie examinată în lumina articolului 267 TFUE. Astfel cum în mod întemeiat au subliniat unele state membre, din compararea literei (a) și a literei (b) ale acestui articol rezultă că, prin intermediul hotărârilor preliminare, Curtea nu se poate pronunța cu privire la validitatea tratatelor, ci numai cu privire la validitatea actelor adoptate de instituțiile Uniunii.

21. Decizia 2011/199 în sine nu poate fi însă asimilată „tratatelor” în sensul articolului 267 alineatul (1) litera (a) [TFUE], ci reprezintă, conform articolului 48 alineatul (6) al doilea paragraf prima teză TUE, un simplu act adoptat în cadrul revizuirii unui tratat. Conform articolului 13 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, Consiliul European, în calitate de autor al deciziei, este asimilat instituțiilor Uniunii. Prin urmare, astfel cum au subliniat diferite state membre și Comisia, Curtea este chemată, în principiu, să se pronunțe cu privire la validitatea acestei decizii.

22. Cu toate acestea, se ridică problema privind măsura în care Curtea trebuie să aprecieze validitatea unei decizii prin al cărei conținut se urmărește o revizuire a tratatului.

23. Mai întâi, trebuie să se constate că, în această privință, tratatele nu prevăd nicio limitare a competenței Curții la controlul respectării dispozițiilor procedurale. Această constatare este foarte importantă având în vedere că pentru un alt caz, și anume pentru un act normativ adoptat în conformitate cu articolul 7 TUE, articolul 269 TFUE prevede în mod expres o astfel de limitare. Prin urmare, Curtea poate, în principiu, să controleze atât procedura, cât și conținutul unei decizii de revizuire a tratatului adoptate conform articolului 48 alineatul (6) TUE.

24. Mergând mai departe, trebuie să se clarifice problema criteriului de apreciere a validității de fond a unei decizii de revizuire a tratatului.

25. Un prim criteriu îl reprezintă articolul 48 alineatul (6) al treilea paragraf TUE, conform căruia decizia nu poate avea drept efect extinderea competențelor Uniunii. Acest lucru nu este pus în discuție nici de Consiliul European, nici de statele membre, în pofida faptului că articolul citat nu reglementează procedura, ci o cerință de conținut pe care trebuie să o îndeplinească decizia.

26. Al doilea criteriu pentru validitatea de fond a deciziei este, conform articolului 48 alineatul (6) al doilea paragraf prima teză TUE, limitarea, existentă deja, la revizuirea dispozițiilor părții a treia din TFUE.

27. De aici rezultă mai întâi că, din punctul de vedere al conținutului, decizia nu poate fi apreciată tocmai în raport cu acele dispoziții din partea a treia [pe care urmărește să le revizuiască]. O decizie de revizuire se află temporar în conflict cu dispozițiile articolelor din partea a treia din TFUE. Acest lucru devine evident în special în cazul unei decizii prin care s-ar revizui – caz permis în mod expres conform articolului 48 alineatul (6) al doilea paragraf prima teză TUE – toate dispozițiile părții a treia din TFUE. În cazul în care o decizie de revizuire a tratatului s-ar aprecia tocmai în raport cu aceste dispoziții ale părții a treia din TFUE, aceasta ar avea drept rezultat lipsa temporară de validitate a acestor dispoziții. Acest lucru ar împiedica în mod absolut aplicarea procedurii de revizuire simplificate prevăzute la articolul 48 alineatul (6) TUE. În speță nu se poate trage însă concluzia că o astfel de decizie încalcă dispozițiile tratatului care se regăsesc în partea a treia din TFUE.

28. Având în vedere dreptul primar cuprins în alte acte normative, limitarea la revizuirea exclusiv a părții a treia din TFUE face necesară efectuarea unui control, întrucât, conform articolului 48 alineatul (6) al doilea paragraf prima teză TUE, Consiliul European nu poate să revizuiască decât dispozițiile părții a treia din TFUE. Această regulă nu trebuie să existe numai la nivel formal, ci, așa cum subliniază guvernul italian, și la nivel material. O modificare formală a părții a treia din TFUE nu poate avea drept rezultat o modificare materială a dreptului primar, care nu poate fi nicidecum revizuit prin intermediul procedurii de revizuire simplificate.

29. Consiliul European este, așadar, împiedicat să adopte o decizie de revizuire a altor texte din tratate decât cele din partea a treia din TFUE. De asemenea, textul revizuit al părții a treia nu poate să fie contrar dispozițiilor de drept primar cuprinse în celelalte părți ale tratatului.

30. În caz contrar, în ipoteza introducerii în partea a treia din TFUE a unei dispoziții care prevede de exemplu suspendarea temporară a unei dispoziții din partea a doua sau pentru aplicarea căreia se stabilesc condiții suplimentare, dacă s-ar considera că decizia de revizuire adoptată de Consiliul European este validă, s-ar anula astfel limitarea la revizuirea doar a dispozițiilor părții a treia prevăzută pentru procedura de revizuire simplificată. Astfel, prin această procedură ar putea fi revizuite toate dispozițiile tratatelor, din moment ce respectiva dispoziție a părții a treia nu are decât caracter formal.

31. Prin această constatare nu se pune în discuție competența recunoscută în principiu statelor membre de a revizui toate dispozițiile din dreptul primar. În cazul în care pentru o revizuire s-ar opta însă – astfel cum s-a întâmplat în mod neîndoielnic în speță⁴ – pentru procedura de revizuire simplificată prevăzută la articolul 48 alineatul (6) TUE, trebuie respectate și limitele acestei proceduri. Prin urmare, întinderea controlului exercitat de Curte depinde foarte mult – contrar observațiilor formulate de guvernul francez – de procedura de revizuire pentru care s-a optat.

32. În concluzie, o decizie adoptată de Consiliul European în conformitate cu articolul 48 alineatul (6) al doilea paragraf prima teză TUE trebuie apreciată și prin raportare la alte dispoziții din dreptul primar decât cele cuprinse în partea a treia din TFUE. Astfel, Curtea are sarcina de a controla dacă printr-o astfel de decizie se urmărește o revizuire a tratatului care se limitează la o revizuire a părții a treia din TFUE sau dacă decizia are ca scop o revizuire a altor dispoziții din dreptul primar.

33. Având în vedere cele de mai sus, contrar argumentelor Comisiei, considerăm că nu este fondată limitarea unui astfel de control numai la principiile fundamentale relevate de restul dreptului primar. Articolul 48 alineatul (6) al doilea paragraf prima teză TUE nu conține niciun element care să susțină această diferențiere.

c) Interpretarea primei întrebări preliminare

34. Prin urmare, prima întrebare preliminară trebuie examinată numai în măsura în care prin intermediul acesteia se pune în discuție validitatea Deciziei 2011/199 din perspectiva respectării tuturor condițiilor prevăzute la articolul 48 alineatul (6) TUE. Aceasta nu include, astfel cum am precizat, o examinare a dreptului primar din alte acte normative decât partea a treia din TFUE. Conform acestui criteriu, a doua parte a primei întrebări preliminare, care pare să se refere la întregul drept primar, trebuie interpretată restrictiv.

35. De asemenea, examinarea validității Deciziei 2011/199 trebuie limitată la motivele de nulitate enumerate de instanța de trimitere în motivarea deciziei de trimitere⁵.

36. În pofida modului în care este formulată a doua parte a primei întrebări preliminare, din motivarea deciziei nu reiese că instanța de trimitere dorește să pună în discuție compatibilitatea pe fond a Deciziei 2011/199 cu toate celelalte dispoziții din dreptul primar.

37. Având în vedere că în susținerile reclamantului redate în decizia de trimitere se face referire, în plus, la problema privind reducerea competențelor Uniunii prin Decizia 2011/199 a cărei legalitate acesta o contestă, constatăm că instanța de trimitere nu a invocat un astfel de motiv de nulitate, iar reclamantul nu a prezentat niciun argument în acest sens în cadrul prezentei proceduri.

4 — A se vedea în acest sens temeiurile juridice ale Deciziei 2011/199.

5 — În legătură cu o asemenea limitare, a se vedea Hotărârea din 11 noiembrie 1997, Eurotunnel și alții (citată la nota de subsol 3, punctul 34).

2. Extinderea competențelor Uniunii

38. În primul rând, instanța de trimitere ridică problema dacă revizuirea articolului 136 TFUE prevăzută de Decizia 2011/199 are ca efect o extindere a competențelor conferite Uniunii prin tratate. Această extindere este interzisă prin articolul 48 alineatul (6) al treilea paragraf TUE.

39. În acest sens, reclamantul a subliniat faptul că completarea articolului 136 TFUE reprezintă o extindere mascată a competențelor Uniunii. Completarea autorizează țările membre din zona euro să își extindă cooperarea în domeniul politicii economice și monetare. Această cooperare are însă loc în cadrul unei organizații supranaționale ale cărei decizii sunt obligatorii pentru aceste state membre. În consecință, aceasta are drept urmare extinderea competenței Uniunii, întrucât dreptul Uniunii reglementează în prezent un domeniu care anterior era rezervat exclusiv statelor membre.

40. Nu putem fi însă de acord cu acest punct de vedere.

41. Conform noului alineat (3) prima teză al articolului 136 TFUE, statele membre a căror monedă este euro pot „institui un mecanism de stabilitate”. A doua teză a noului alineat prevede că acest „mecanism” va acorda asistență financiară.

42. Prin urmare, revizuirea planificată se adresează numai statelor membre și nu reglementează nicio competență a Uniunii. De asemenea, conform acestui alineat, statelor membre nu le incumbă nicio obligație de a acționa rezultată din dreptul Uniunii.

43. În plus, simpla împrejurare că se adoptă o dispoziție de drept al Uniunii nu înseamnă automat o extindere a competențelor Uniunii în sensul articolului 48 alineatul (6) al treilea paragraf TUE. În caz contrar, această dispoziție ar face imposibilă orice revizuire a tratatului prin procedura de revizuire simplificată prevăzută la articolul 48 alineatul (6) TUE.

44. În sfârșit, afirmația că obligațiile prevăzute de dreptul Uniunii în sarcina statelor membre pot reprezenta, în funcție de obiectul la care se referă, o extindere materială a competențelor Uniunii este, într-adevăr, întemeiată. O astfel de obligație poate fi recunoscută în speță în faptul că noul articol 136 alineatul (3) a doua teză TFUE prevede că acordarea asistenței financiare „va face obiectul unei stricte condiționări”. De aici se poate trage concluzia că, în viitor, dreptul Uniunii va restricționa acțiunea liberă a statelor membre în domeniul asistenței financiare.

45. În orice caz, din contextul reglementării⁶ și din istoricul legislativ⁷ rezultă însă că astfel de „condiționări stricte” trebuie să aibă un obiect politico-economic. Or, conform articolului 5 alineatul (1) primul paragraf a doua parte a tezei a doua TFUE, articolului 119 alineatul (1) TFUE și articolului 120 și următoarelor TFUE, Uniunea se bucură deja de o competență generală în domeniul politicii economice, inclusiv cea de a reglementa prestațiile de asistență financiară.

46. În sfârșit, ținând seama de un argument corespunzător prezentat de reclamant, trebuie să se sublinieze că eventualele atribuiri de competențe prin intermediul Tratatului MES instituțiilor Uniunii sunt irelevante pentru aprecierea legalității articolului 136 alineatul (3) TFUE care se dorește să fie introdus în tratat. În acest sens s-a exprimat și Comisia în prezenta procedură, astfel încât nu trebuie să se examineze decât problema dacă reglementarea de la noul alineat (3) al articolului 136 TFUE încalcă articolul 48 alineatul (6) al treilea paragraf TUE. Tratatul MES nu stabilește însă conținutul normativ al articolului 136 alineatul (3) TFUE. Întrucât articolul 136 alineatul (3) TFUE nu conține dispoziții cu privire la atribuirea de competențe în favoarea instituțiilor Uniunii, este exclusă astfel orice încălcare a articolului 48 alineatul (6) al treilea paragraf TUE.

6 — A se vedea considerentul (4) al Deciziei 2011/199.

7 — A se vedea concluziile Consiliului European din 20 aprilie 2011 privind reuniunea din 24 și 25 martie 2011, EUCO 10/1/11 REV 1, punctul 16 și urm., și anexa II.

47. În concluzie, Decizia 2011/199 nu extinde competențele conferite Uniunii prin tratate. Prin urmare, decizia nu încalcă articolul 48 alineatul (6) al treilea paragraf TUE.

3. Încălcarea articolului 3 alineatul (1) litera (c) TFUE

48. În cadrul celei de a doua părți a primei întrebări preliminare trebuie să se examineze aspectul dacă completarea avută în vedere a articolului 136 TFUE cu alineatul (3) este limitată la o revizuire a părții a treia din TFUE, astfel cum prevede articolul 48 alineatul (6) al doilea paragraf prima teză TUE. Răspunsul ar fi negativ în cazul în care prin această dispoziție s-ar urmări revizuirea din punct de vedere material a dreptului primar care nu este cuprins în partea a treia din TFUE.

49. Potrivit deciziei de trimitere, în acest sens nu există îndoieli substanțiale decât în privința articolului 3 alineatul (1) litera (c) TFUE, care prevede competența exclusivă a Uniunii în domeniul politicii monetare a statelor membre din zona euro.

50. În această privință, reclamantul a subliniat că introducerea articolului 136 alineatul (3) TFUE prin Decizia 2011/199 încalcă articolul 3 alineatul (1) litera (c) TFUE. Întrucât prin noua dispoziție din TFUE statelor membre li se atribuie competența de a institui un mecanism de stabilitate în vederea stabilizării zonei euro, acestea dobândesc, contrar articolului 3 alineatul (1) litera (c) TFUE, competențe în domeniul politicii monetare.

51. Independent de problema dacă statelor membre li se atribuie într-adevăr, conform Deciziei 2011/199, o competență în domeniul politicii monetare⁸, trebuie să se sublinieze efectele juridice ale unei competențe exclusive a Uniunii. Conform articolului 2 alineatul (1) a doua teză TFUE, statele membre pot acționa în domeniul dat în competența exclusivă a Uniunii în cazul în care sunt abilitate în acest sens de Uniune. Competența exclusivă a Uniunii prevăzută la articolul 3 TFUE nu înseamnă că în acest domeniu nu poate acționa decât Uniunea.

52. O eventuală abilitare a statelor membre de a acționa într-un domeniu dat în competența exclusivă a Uniunii, prevăzută la articolul 136 alineatul (3) TFUE, nu ar reprezenta o revizuire din punct de vedere material a dispozițiilor privind competența exclusivă a Uniunii în domeniile enumerate la articolul 2 alineatul (1) TFUE și la articolul 3 alineatul (1) litera (c) TFUE. Acestea rămân valide.

53. Prin urmare, în ceea ce privește articolul 3 alineatul (1) litera (c) TFUE, nu se poate constata că Decizia 2011/199 încalcă limitele impuse procedurii de revizuire simplificate prevăzute la articolul 48 alineatul (6) TUE.

4. Încălcarea principiului securității juridice

54. În sfârșit, având în vedere susținerile reclamantului, prin decizia de trimitere se ridică și problema dacă completarea articolului 136 TFUE încalcă principiul general al securității juridice.

55. În opinia reclamantului, dispoziția care se dorește a fi introdusă este formulată atât de vag încât există posibilitatea ca statele membre să acționeze cu depășirea limitelor a ceea ce este permis prin revizuirea tratatului în cadrul procedurii de revizuire simplificate prevăzute la articolul 48 alineatul (6) TUE. Dispozițiile tratatului adoptate în cadrul acestei proceduri trebuie să prevadă ele însele în cuprinsul textului limitele stabilite deja la articolul 48 alineatul (6) TUE, întrucât, după intrarea în vigoare a acestor dispoziții noi, nu se mai poate ști care sunt limitele procedurii de revizuire simplificate.

⁸ — În ceea ce privește obiectul Tratatului MES, a se vedea punctul 75 și urm. de mai jos.

56. În realitate, acest argument nu privește nicio încălcare a principiului securității juridice, de exemplu ca principiu al certitudinii juridice⁹. Reclamantul nu se referă la faptul că articolul 136 alineatul (3) TFUE este neclar în sine, în sensul că destinatarul normei nu știe care îi sunt obligațiile impuse de aceasta și că în acest mod norma își pierde validitatea. Dimpotrivă, reclamantul se referă la aspectul că, introducând dispoziția prin intermediul procedurii de revizuire simplificate, limitele acestei proceduri trebuie exprimate clar în textul dispoziției, întrucât, în caz contrar, ar putea fi interpretată ca neavând nicio restricție. Prin urmare, reclamantul are în vedere cerințele de fond care decurg din articolul 48 alineatul (6) TUE pentru o dispoziție modificată din tratat.

57. Trebuie să fim de acord cu reclamantul în măsura în care acesta afirmă că trebuie exclusă, într-adevăr, posibilitatea ca o dispoziție introdusă prin procedura de revizuire simplificată prevăzută la articolul 48 alineatul (6) TUE să fie aplicată astfel încât să conducă, contrar articolului 48 alineatul (6) al treilea paragraf TUE, la o extindere a competențelor Uniunii. O asemenea aplicare a noii dispoziții introduse în tratat ar încălca articolul 48 alineatul (6) al treilea paragraf TUE.

58. Pentru acest motiv, o dispoziție din tratat adoptată conform procedurii de revizuire simplificate prevăzute la articolul 48 alineatul (6) TUE trebuie interpretată în mod imperativ în sensul în care ține seama de limitările impuse acestei proceduri.

59. Solicitarea reclamantului conform căreia această limitare trebuie să se regăsească expres în textul dispoziției revizuite din tratat pornește astfel de la premisa eronată că o dispoziție introdusă conform procedurii de revizuire simplificate și-ar putea dezvolta, după intrarea în vigoare, conținutul normativ independent de limitele impuse de articolul 48 alineatul (6) TUE. Această posibilitate este exclusă, întrucât limitele impuse unei revizuii a tratatului prin procedura prevăzută la articolul 48 alineatul (6) TUE determină și limitele conținutului normativ al dispoziției revizuite din tratat.

60. Ca urmare a acestei cerințe, apare și o anumită ierarhizare a dreptului primar cu consecința unei creșteri a complexității tehnicii legislative a dreptului Uniunii. Această ierarhizare reprezintă însă un efect necesar al restricțiilor impuse față de procedura de revizuire simplificată prevăzută la articolul 48 alineatul (6) TUE.

61. Prin urmare, un eventual viitor articol 136 alineatul (3) TFUE ar trebui interpretat în mod imperativ în sensul că, pe de o parte, exclude orice extindere a competențelor Uniunii și, pe de altă parte, asigură respectarea dreptului primar cuprins în alte acte normative decât în partea a treia din TFUE. Având în vedere cele ce precedă, în pofida formulării sale deschise, Decizia 2011/199 nu încalcă nici articolul 48 alineatul (6) TUE, nici principiul securității juridice.

5. Concluzie intermediară

62. În concluzie, în urma examinării primei întrebări preliminare, nu a rezultat niciun element care ar putea să afecteze validitatea Deciziei 2011/199.

B – Cu privire la a doua întrebare preliminară: dreptul de a încheia și de a ratifica Tratatul MES

63. Prin intermediul celei de a doua întrebări preliminare, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă, având în vedere numeroasele dispoziții din dreptul primar, un stat membru este autorizat să încheie și să ratifice un acord internațional precum Tratatul MES.

9 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 9 iulie 1981, Gondrand și Garancini (169/80, Rec., p. 1931, punctul 17), și Hotărârea din 15 iulie 2010, Comisia/Regatul Unit (C-582/08, Rep., p. I-7191, punctul 49).

64. Această întrebare preliminară se referă la interpretarea dreptului în vigoare. Așadar, completarea prin Decizia 2011/199 a articolului 136 TFUE, introducându-se un al treilea alineat, nu trebuie luată în considerare, având în vedere că această modificare nu este în vigoare. În pofida faptului că în cuprinsul respectivei decizii Consiliul European a precizat că revizuirea tratatului este necesară pentru instituirea MES¹⁰, nu este exclusă nici posibilitatea ca încheierea și ratificarea Tratatului MES să fie compatibile și cu tratatele în vigoare. În mod corespunzător, atât Consiliul European, cât și statele membre subliniază că revizuirea tratatului prin Decizia 2011/199 are doar caracter explicativ.

1. Admisibilitatea întrebării preliminare

65. Diferite părți din procedură au pus în discuție din diverse motive admisibilitatea celei de a doua întrebări preliminare.

a) Competența de control a Curții

66. Mai întâi, guvernul spaniol a subliniat că Curtea nu este competentă să răspundă la a doua întrebare preliminară. În cazul Tratatului MES, este vorba despre un acord internațional, iar nu despre dreptul Uniunii. Potrivit jurisprudenței Curții, aceasta nu este competentă să interpreteze asemenea convenții, cu excepția cazului în care Uniunea este parte contractantă la convenție¹¹.

67. Este adevărat că, în conformitate cu articolul 267 TFUE, Curtea este competentă să interpreteze numai dreptul Uniunii. Cu toate acestea, a doua întrebare preliminară are ca obiect numai interpretarea dreptului Uniunii, iar nu și interpretarea Tratatului MES. Instanța de trimitere solicită să se clarifice care sunt obligațiile statelor membre prevăzute de dispozițiile enumerate în cadrul celei de a doua întrebări preliminare, precum și dacă aceste obligații se opun încheierii și ratificării unui acord internațional precum Tratatul MES. Astfel, obiectul prezentei proceduri este comparabil cu cel al unei cereri de pronunțare a unei hotărâri preliminare din trecut, care privea compatibilitatea unei reglementări naționale cu dreptul Uniunii. În acest din urmă caz, Curtea nu este chemată să interpreteze dreptul național¹². Având în vedere, în special, conținutul dreptului național prezentat de instanța de trimitere, în acest caz, Curtea trebuie să interpreteze dreptul Uniunii.

68. În concluzie, Curtea este competentă să răspundă la a doua întrebare preliminară.

b) Informații suficiente prezentate în decizia de trimitere

69. În plus, diferite state membre au pus în discuție admisibilitatea celei de a doua întrebări preliminare pentru motivul că instanța de trimitere nu a prezentat în mod suficient măsura în care dispozițiile amintite în cadrul celei de a doua întrebări preliminare se opun încheierii și ratificării Tratatului MES. În special guvernul francez a subliniat în acest context și protecția statelor membre în ceea ce privește posibilitatea acestora de a lua poziție în cadrul cererii de pronunțare a unei hotărâri preliminare.

10 — A se vedea considerentul (2) al Deciziei 2011/199.

11 — A se vedea Hotărârea din 30 septembrie 2010, Comisia/Belgia (C-132/09, Rep., p. I-8695, punctul 43 și jurisprudența citată).

12 — A se vedea Hotărârea din 27 octombrie 2011, Tanoarch (C-504/10, Rep., p. I-10853, punctul 43).

70. Potrivit unei jurisprudențe constante, Curtea poate să respingă o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare în cazul în care nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util la întrebările care i-au fost adresate¹³. În acest context, informațiile furnizate în deciziile de trimitere sunt destinate nu numai să permită Curții să dea răspunsuri utile, ci și să ofere guvernelor statelor membre, precum și celorlalte persoane interesate posibilitatea de a prezenta observații, în conformitate cu articolul 23 din Statutul Curții de Justiție¹⁴.

71. Având în vedere considerațiile anterioare, obiecțiile statelor membre față de admisibilitatea întrebării sunt parțial întemeiate. În cadrul celei de a doua întrebări preliminare, instanța de trimitere face referire, într-adevăr, la numeroase alte dispoziții ale tratatului, precum și la întreg titlul VIII din partea a treia din TFUE. Cu toate acestea, în motivarea deciziei de trimitere nu sunt prezentate argumente pentru fiecare dintre dispozițiile tratatelor enumerate în acest titlu. În special, instanța nu abordează anumite dispoziții – de exemplu, articolele 119 TFUE și 120 TFUE, amintite de guvernul slovac – în măsura în care interpretarea acestora este problematică. Prin urmare, a doua întrebare preliminară trebuie să prezinte un anumit grad de concentrare pentru a îndeplini cerințele stabilite de jurisprudență privind informațiile necesare care trebuie să fie oferite prin cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare.

72. În motivarea celei de a doua întrebări preliminare, instanța de trimitere are în vedere cinci critici ale reclamantului, pe care le-a expus în mod evident la fiecare dintre cele șase liniuțe din cadrul acestei întrebări¹⁵. Prin urmare, conținutul celei de a doua întrebări trebuie stabilit pe baza acestor critici, fără a mai fi necesar să se explice toate dispozițiile tratatelor amintite de instanța de trimitere în cuprinsul celei de a doua întrebări preliminare.

73. Potrivit acestor critici ale reclamantului, Tratatul MES încalcă repartizarea competențelor între Uniune și statele membre (punctul 2 de mai jos), precum și așa-numita interdicție de sprijinire financiară (bail-out) prevăzută la articolul 125 TFUE (punctul 3 de mai jos). De asemenea, reclamantul consideră că MES atribuie instituțiilor Uniunii, contrar dispozițiilor tratatelor, competențe noi (punctul 4 de mai jos). În plus, Tratatul MES nu este compatibil cu principiul protecției jurisdicționale efective prevăzut la articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale și nici cu principiul securității juridice (punctul 5 de mai jos). În sfârșit, reclamantul consideră că instituirea MES ca organizație internațională independentă reprezintă o eludare a prevederilor din dreptul Uniunii care este incompatibilă cu principiul cooperării loiale prevăzut la articolul 4 alineatul (3) TUE (punctul 6 de mai jos).

2. Repartizarea competențelor între Uniune și statele membre

74. În primul rând, trebuie să se clarifice dacă încheierea și ratificarea Tratatului MES aduc atingere dispozițiilor tratatelor cu privire la repartizarea competențelor între Uniune și statele membre. Reclamantul consideră că prin aceasta statele membre încalcă competențele Uniunii în domeniul politicii monetare [litera a) de mai jos], al coordonării politicii economice [litera b) de mai jos], precum și competența de a încheia acorduri internaționale [litera c) de mai jos].

13 — A se vedea Hotărârea din 19 iulie 2012, Garkalns (C-470/11, punctul 18 și jurisprudența citată).

14 — A se vedea Hotărârea din 9 decembrie 2010, Fluxys (C-241/09, Rep., p. I-12773, punctul 30 și jurisprudența citată).

15 — A se vedea decizia de trimitere, p. 12 și urm.: prima critică este formulată la prima liniuță, a doua critică, la a cincea liniuță, a treia critică, la a doua și la a treia liniuță, a patra critică, la a patra liniuță, iar a cincea critică, la ultima liniuță.

a) Politica monetară

75. Conform articolului 3 alineatul (1) litera (c) TFUE, competența Uniunii este exclusivă în domeniul „politicii monetare pentru statele membre a căror monedă este euro”. Conform articolului 2 alineatul (1) TFUE, statele membre pot acționa în mod independent într-unul din aceste domenii numai „în cazul în care sunt abilitate de Uniune sau pentru punerea în aplicare a actelor Uniunii.”

76. În acest context, reclamantul subliniază că obiectivul Tratatului MES este de a proteja moneda euro. În plus, activitatea MES va influența în mod evident masa monetară și astfel stabilitatea prețurilor în zona euro. Prin urmare, activitatea MES are efecte directe asupra politicii monetare, care este domeniul de competență exclusivă a Uniunii și a Băncii Centrale Europene.

77. Dimpotrivă, statele membre din procedură consideră că Tratatul MES nu aduce atingere competenței exclusive a Uniunii în domeniul politicii monetare. În acest sens, diferite state membre au apreciat că MES acționează în domeniul politicii economice, iar nu în cel al politicii monetare.

78. Dreptul primar nu conține nicio definiție explicită a noțiunii de politică monetară, iar Curtea nu a oferit până acum o astfel de definiție. Cu toate acestea, domeniul politicii monetare pentru statele membre din zona euro intră sub incidența capitolului 2 din titlul VIII din TFUE, intitulat „Politica monetară”. Prin urmare, la definirea domeniului politicii monetare trebuie avute în vedere dispozițiile acestui capitol.

79. Capitolul privind politica monetară enumeră în esență, la articolele 127 TFUE-133 TFUE misiunile, competențele și statutul Sistemului European al Băncilor Centrale (denumit în continuare „SEBC”), care, conform articolului 282 alineatul (1) a doua teză TFUE, conduce singur politica monetară a Uniunii. Articolul 127 alineatul (2) TFUE prevede că „misiunile fundamentale” care urmează să fie îndeplinite prin intermediul SEBC sunt politica monetară, efectuarea operațiunilor de schimb valutar în conformitate cu politica de schimb potrivit articolului 219 TFUE, administrarea rezervelor monetare ale statelor membre și promovarea funcționării sistemelor de plăți. Aceste misiuni circumscriu întinderea politicii monetare în sensul articolului 3 alineatul (1) litera (c) TFUE.

80. Trebuie să se examineze dacă Tratatul MES intră în conflict cu aceste misiuni ale SEBC.

81. Conform articolului 3 prima teză din Tratatul MES, scopul MES este de a furniza un sprijin pentru stabilitatea membrilor săi în cazul în care sunt afectate celelalte posibilități de finanțare a unui membru MES¹⁶. Conform acestui articol, sprijinul trebuie să fie „indispensabil” pentru „menținerea stabilității financiare a zonei euro în ansamblu și a statelor sale membre”. Astfel cum o dovedesc instrumentele de asistență financiară enumerate separat la articolele 14-18 din Tratatul MES, este vorba în esență despre punerea, în anumite condiții, la dispoziția membrilor MES a unor împrumuturi strict condiționate în vederea finanțării bugetului de stat.

82. Această modalitate de acordare a creditelor nu reprezintă în sine o misiune a SEBC în sensul articolului 127 alineatul (2) TFUE. De asemenea, articolele 123 TFUE și 124 TFUE, care reglementează în mod direct condițiile de finanțare a statelor membre, se regăsesc în capitolul privind politica economică, iar nu în capitolul privind politica monetară.

83. Aceeași constatare este valabilă și în cazul în care se are în vedere condiționarea legată de împrumuturi. Conform articolului 12 alineatul (1) a doua teză din Tratatul MES, „această condiționare poate lua forma, printre altele, a unui program de ajustare macroeconomică sau a obligației de a continua respectarea condițiilor de eligibilitate prestabilite”. Într-adevăr, din această formulare nu reiese în mod clar care este conținutul pe care îl poate avea această condiționare, altul decât un

16 — A se vedea și considerentele (1) și (13) ale Tratatului MES.

program de ajustare macroeconomică. Astfel cum rezultă din articolul 13 alineatul (3) al doilea paragraf din Tratatul MES, condiționarea stabilită de comun acord cu respectivul membru al MES trebuie să fie însă „pe deplin compatibilă cu măsurile de coordonare a politicilor economice prevăzute de TFUE”. Prin urmare, condiționarea are un caracter economic, iar nu politico-monetar.

84. Activitatea MES nu reprezintă o politică a banilor și astfel o politică monetară în sensul articolului 127 alineatul (2) TFUE numai pentru că poate influența în mod direct masa monetară. Contrar celor susținute de reclamant, acest lucru nu este adevărat. MES nu este o bancă comercială care prin acordarea de credite poate genera monedă scripturală. Dimpotrivă, împrumuturile acordate de MES trebuie să fie finanțate integral din capitalul eliberat sau, conform articolului 3 a doua teză din Tratatul MES, din împrumuturi.

85. În sfârșit, trebuie să se sublinieze că – astfel cum a susținut în parte în mod întemeiat guvernul german – nu orice formă a politicii economice poate fi considerată, prin urmare, politică monetară numai pentru simplul motiv că poate influența în mod direct stabilitatea prețurilor exprimate în euro. În caz contrar, întreaga politică economică ar fi rezervată SEBC, iar dispozițiile tratatului cu privire la coordonarea politico-economică în cadrul Uniunii ar fi lipsite de conținut.

86. În concluzie, trebuie să se rețină că un act juridic precum Tratatul MES nu aduce atingere competenței exclusive a Uniunii în domeniul politicii economice a statelor membre din zona euro în sensul articolului 3 alineatul (1) litera (c) TFUE.

b) Coordonarea politicii economice

87. În plus, se ridică întrebarea dacă încheierea și ratificarea Tratatului MES sunt compatibile cu competența Uniunii în domeniul coordonării politicii economice a statelor membre.

88. Conform articolului 2 alineatul (3) TFUE și articolului 5 alineatul (1) TFUE, statele membre își coordonează politicile economice în cadrul Uniunii. În acest sens, articolele 120 TFUE și 121 TFUE cuprind norme care prevăd, printre altele, la articolul 121 alineatul (2) TFUE, recomandări ale Consiliului pentru orientările generale ale politicii economice a statelor membre. În plus, în capitolul privind politica economică este inclus articolul 126 TFUE, în cuprinsul căruia, în vederea evitării deficitelor publice excesive ale statelor membre, sunt stabilite anumite proceduri care cuprind, la alineatul (7), printre altele, recomandări ale Consiliului privind reducerea acestor deficite, iar la alineatul (11), sancțiunile posibile în caz de neconformare.

89. Reclamantul consideră că, în ceea ce privește funcția pe care o îndeplinește, condiționarea convenită în cadrul sprijinului de stabilitate acordat de MES corespunde recomandărilor în sensul articolelor 121 TFUE și 126 TFUE. Întrucât, conform articolului 2 alineatul (2) a doua teză TFUE, în domeniile de competență partajată, statele membre își pot exercita competența în măsura în care Uniunea nu și-a exercitat competența, MES săvârșește o imixtiune nelegală în competența Uniunii.

90. Nu suntem de acord cu acest punct de vedere.

91. În măsura în care la condiționarea unui instrument de asistență financiară, acordat de MES în temeiul articolului 13 alineatul (3) al doilea paragraf din Tratatul MES, se are în vedere coordonarea economico-politică în cadrul Uniunii, prin aceasta nu se coordonează politica economică între statele membre, ci se pune în aplicare doar coordonarea realizată deja în acest mod la nivelul Uniunii.

92. În schimb, în cazul în care condiționarea nu se încadrează în limitele coordonării politicii economice realizate la nivelul Uniunii, nu poate fi vorba, așadar, despre o coordonare a politicii economice realizată de statele membre prin intermediul MES, întrucât condiționarea reprezintă un imperativ impus de MES unui stat membru individual, iar nu o corelare a politicilor economice ale statelor membre. În plus, condiționarea nu are nici caracter de sancțiune în cadrul MES.

93. În aceste condiții, pe de o parte, nu trebuie să se soluționeze problema dacă coordonarea politicilor economice ale statelor membre conform articolului 2 alineatul (3) TFUE și articolului 5 TFUE reprezintă într-adevăr o competență partajată a Uniunii. Această afirmație este infirmată de faptul că respectivele dispoziții conțin o formulare derogatorie de la celelalte reguli de competență prevăzute de tratat, conform cărora Uniunea nu este competentă să coordoneze politicile economice ale statelor membre, acestea coordonându-și politicile economice doar în cadrul Uniunii. Articolul 4 TFUE, care stabilește domeniile de competență partajată, presupune însă, conform alineatului (1), o competență a Uniunii, și nu stabilește nici la alineatul (2) vreo competență partajată în domeniul politicii economice.

94. Pe de altă parte, nu trebuie să se soluționeze nici problema dacă este întemeiată opinia exprimată de Comisie în cadrul prezentei proceduri, conform căreia articolul 5 alineatul (1) TFUE trebuie interpretat în sensul că coordonarea politicilor economice ale statelor membre trebuie să aibă loc, în principiu, numai în cadrul Uniunii, nu însă și la un alt nivel.

95. Prin urmare, un act juridic precum Tratatul MES nu încalcă nici articolul 2 alineatul (3) TFUE, nici articolul 5 alineatul (1) TFUE.

c) Încheierea acordurilor internaționale

96. În legătură cu repartizarea competențelor între Uniune și statele membre mai trebuie să se examineze problema dacă competența exclusivă a Uniunii privind încheierea acordurilor internaționale conform articolului 3 alineatul (2) TFUE se opune încheierii și ratificării Tratatului MES.

97. Conform acestui articol, competența exclusivă a Uniunii există în special în cazul în care încheierea unui acord internațional „ar putea aduce atingere normelor comune sau ar putea modifica domeniul de aplicare al acestora”. În opinia reclamantului, Tratatul MES încalcă mai degrabă normele Uniunii privind politica economică și monetară.

98. În acest sens, trebuie să se constate că articolul 3 alineatul (2) TFUE, astfel cum rezultă și din coroborarea cu articolul 216 TFUE, reglementează numai competența exclusivă a Uniunii în legătură cu acordurile încheiate cu state terțe și cu organizații internaționale. Potrivit acestui articol, coroborat cu articolul 2 alineatul (1) TFUE, statelor membre le este interzisă numai încheierea unor astfel de acorduri cu *state terțe*. Părți la Tratatul MES sunt însă numai state membre.

99. Prin urmare, nerespectarea articolului 3 alineatul (2) TFUE printr-un act juridic precum Tratatul MES este exclusă de la bun început. În măsura în care observațiile reclamantului privind articolul 3 alineatul (2) TFUE se bazează, în cele din urmă, pe faptul că acesta consideră că Tratatul MES încalcă normele Uniunii privind politica economică și monetară, acest aspect trebuie abordat în cadrul examinării unei încălcări a respectivelor dispoziții prin încheierea și ratificarea Tratatului MES.

3. Interdicția de asistență financiară (bail-out) prevăzută la articolul 125 TFUE

100. Așadar, articolul 125 TFUE s-ar putea opune încheierii și ratificării unui tratat precum Tratatul MES.

101. În opinia reclamantului, Tratatul MES este incompatibil cu articolul 125 TFUE. Acest articol reprezintă în cele din urmă o garanție pentru angajamentele asumate de statele membre din zona euro. În plus, articolul 125 TFUE interzice obligația prevăzută, în opinia reclamantului, de Tratatul MES pentru statele membre de a acorda finanțări în scopul preluării datoriilor unui alt stat membru. Împrejurarea că asistența financiară se acordă conform Tratatului MES numai condiționat nu schimbă cu nimic această constatare.

102. De asemenea, reclamantul consideră că articolul 125 TFUE este încălcat nu numai prin instrumentele de asistență financiară ale MES, ci și prin dispozițiile privind apelul de capital. În consecință, dispoziția cuprinsă la articolul 25 alineatul (2) din Tratatul MES privind apelul de capital majorat în cazul întârzierii [la plata fondurilor] unui stat membru al MES reprezintă o garanție a membrilor MES pentru datoria celorlalți membri MES.

103. Prin urmare, în continuare trebuie să se examineze aspectul dacă articolul 125 TFUE prevede o interdicție în ceea ce privește instrumentele de asistență financiară prevăzute de Tratatul MES [litera a) de mai jos], precum și dacă se opune dispozițiilor privind apelul de capital [litera b) de mai jos].

a) Instrumentele de asistență financiară conform articolelor 14-18 din Tratatul MES

104. Tratatul MES prevede la articolele 14-18 mai multe „instrumente de asistență financiară”. Articolele 14-16 oferă posibilitatea acordării diferitor tipuri de împrumuturi statelor membre ale MES. Conform articolelor 17 și 18, MES poate fi de asemenea abilitat să cumpere titluri emise de un membru al MES direct de la acesta sau de la un terț. Conform articolului 12 alineatele (1) și (2) din Tratatul MES, MES poate acorda aceste instrumente de asistență financiară numai în condițiile unei „stricte condiționări adaptate instrumentului de asistență financiară ales”.

105. Toate statele membre și instituțiile Uniunii participante la procedură consideră că articolul 125 TFUE nu se opune instrumentelor de asistență financiară ale MES, cel puțin nu în cazul în care sunt îndeplinite condițiile prevăzute la viitorul articol 136 alineatul (3) TFUE. Acesta presupune îndeplinirea condiției ca orice acțiune având drept scop garantarea stabilității zonei euro să fie indispensabilă, iar asistența financiară să fie supusă unei „stricte” condiționări.

i) Acțiunea *statelor membre*

106. În prealabil, trebuie să se clarifice dacă încheierea și ratificarea Tratatului MES de către statele membre și activarea instrumentelor de asistență financiară ale MES se află într-o legătură suficient de strânsă pentru a se concluziona în sensul încălcării articolului 125 TFUE de către statele membre.

107. În acest context, anumite state membre au subliniat că interdicția prevăzută la articolul 125 alineatul (1) a doua teză TFUE vizează numai statele membre, nu și organizațiile internaționale independente precum MES. Prin urmare, de la bun început, această dispoziție nu este aplicabilă în privința acțiunii MES.

108. Pe de o parte, conform articolului 125 alineatul (1) prima parte a celei de a doua teze TFUE, „un stat membru” nu răspunde pentru angajamentele niciunei autorități publice sau ale altor organisme ori întreprinderi publice din alt stat membru (prima alternativă). Pe de altă parte, această dispoziție prevede că același stat membru nu își asumă astfel de angajamente (a doua alternativă).

109. Deși în cazul MES este vorba despre o organizație internațională independentă, statele membre trebuie să își ghideze acțiunile în cadrul acestei organizații după cerințele prevăzute de dreptul Uniunii, întrucât, la punerea în aplicare a înțelegerilor încheiate în temeiul acordurilor internaționale, statele membre trebuie să își respecte și obligațiile născute din dreptul Uniunii¹⁷. Astfel, în special în cazul în care adoptă decizii cu privire la instrumentele de asistență financiară supuse examinării în speță, statele membre sunt ținute de dispozițiile articolului 125 TFUE. Conform articolelor 14-18 din Tratatul MES, pentru acordarea acestor instrumente este necesară decizia consiliului guvernatorilor, care, conform articolului 5 din Tratatul MES, este format din câte un reprezentant al guvernelor statelor membre ale MES.

110. O încălcare a articolului 125 TFUE prin acordarea unui astfel de instrument de asistență financiară nu este condiționată în mod necesar de o legătură între MES și acest articol. Dimpotrivă, se ridică întrebarea dacă prin acordarea unui instrument de asistență financiară prin intermediul MES statele membre încalcă prevederile articolului 125 TFUE. Întrucât statele membre controlează integral MES, iar finanțările provin, conform articolului 9 din Tratatul MES, cel puțin parțial, din capitalul eliberat de statele membre, încălcarea articolului 125 TFUE de către statele membre pe motivul acordării acestor instrumente de asistență financiară prin intermediul MES nu este exclusă de la bun început de împrejurarea că aceste instrumente sunt finanțate prin intermediul MES, iar nu în mod direct de la bugetul statelor membre. În legătură cu fiecare dintre instrumentele de asistență financiară ale MES, trebuie să se examineze, așadar, dacă acordarea acestora are ca rezultat răspunderea *statelor membre* sau asumarea de către *statele membre* a angajamentelor altui stat membru.

111. În plus, la baza unei eventuale încălcări de către statele membre a articolului 125 TFUE se pot afla nu doar acordarea instrumentelor de asistență financiară în sine, ci chiar încheierea și ratificarea Tratatului MES. Într-adevăr, acordarea instrumentelor de asistență financiară nu se produce automat odată cu încheierea și ratificarea Tratatului MES, întrucât este necesară decizia prealabilă a consiliului guvernatorilor. De asemenea, la exercitarea dreptului de vot după intrarea în vigoare a Tratatului MES, reprezentanții guvernelor au, astfel cum am menționat, obligația de a respecta în orice caz prevederile articolului 125 TFUE. În pofida acestei obligații, în situația în care instrumentele de asistență financiară nu pot fi în niciun mod aliniate la cerințele articolului 125 TFUE, simpla încheiere și ratificare a Tratatului MES încalcă totuși articolul 125 TFUE, întrucât acordarea acestora intră într-un conflict temporar cu acest articol.

112. Astfel, statele membre ar încălca articolul 125 TFUE prin simpla încheiere și ratificare a Tratatului MES, în cazul în care acest articol le-ar interzice, în principiu, acordarea instrumentelor de asistență financiară prin intermediul MES, conform articolelor 14-18 din Tratatul MES. Ultimul caz presupune că acordarea unor astfel de instrumente de asistență financiară este interzisă chiar și statelor membre și că acordarea lor prin intermediul MES reprezintă o acțiune a statelor membre, aspecte care vor fi examinate în cele ce urmează.

ii) MES: garanție pentru angajamentele unui stat membru

113. Ținând seama de instrumentele de asistență financiară disponibile, trebuie examinată mai întâi observația reclamantului potrivit căreia Tratatul MES în ansamblu reprezintă o garanție pentru angajamentele asumate de statele membre din zona euro, încălcând astfel articolul 125 TFUE.

17 — A se vedea Hotărârea din 15 ianuarie 2002, Gottardo (C-55/00, Rec., p. I-413, punctul 33).

114. Astfel cum a subliniat în mod întemeiat Comisia, prin intermediul scutirii de răspundere din cadrul primei alternative prevăzute la articolul 125 alineatul (1) prima parte a celei de a doua teze TFUE, se clarifică mai întâi aspectul că existența uniunii monetare nu implică nicio garanție reciprocă pentru angajamentele statelor membre. Prin urmare, din perspectiva dreptului Uniunii, statele membre nu au *obligația* de a îndești creditorii unui alt stat membru.

115. În plus, articolul 125 TFUE prevede și interdicția de asumare *voluntară* a răspunderii. A doua parte a articolului 125 alineatul (1) a doua teză TFUE prevede o derogare pentru garanțiile financiare reciproce pentru punerea în aplicare în comun a unui anumit proiect. În cazul în care o astfel de excepție este reglementată în mod expres, *per a contrario* rezultă că asumarea voluntară a obligației de răspundere pentru angajamentele altui stat membru încalcă, în principiu, articolul 125 TFUE.

116. Instrumentele de asistență financiară prevăzute de Tratatul MES nu reprezintă însă o asemenea garanție pentru angajamentele unui alt stat membru. După cum am arătat deja, pentru acordarea instrumentelor de asistență financiară este necesară decizia consiliului guvernatorilor¹⁸, astfel încât nu există nicio obligație a MES. În plus, nici împrumuturile, nici cumpărările de titluri nu garantează creditorilor unui stat membru rambursarea creanțelor lor. Deși sporirea încrederii în solvabilitatea membrilor MES pare a fi o îndatorire a MES¹⁹, instrumentele de asistență financiară aflate la dispoziția MES nu prezintă nicio garanție pentru angajamentele statelor sale membre. În această privință, nu trebuie să soluționeze nici problema dacă o eventuală garanție din partea MES trebuie considerată garanție acordată de statele membre.

117. În concluzie, instrumentele de asistență financiară prevăzute de Tratatul MES nu reprezintă per ansamblu nicio garanție din partea statelor membre pentru angajamentele asumate de alte state membre. În acest sens, încheierea și ratificarea acestui tratat nu aduc atingere articolului 125 TFUE.

iii) Împrumuturile: asumare a angajamentelor unui stat membru

118. În continuare, se ridică problema dacă articolul 125 TFUE interzice statelor membre să acorde împrumuturi prin intermediul MES. Aceasta presupune ca statelor membre să le fie interzisă acordarea unor astfel de împrumuturi, iar acordarea de împrumuturi prin intermediul MES să fie de fapt efectuată de statele membre.

119. Mai întâi, împrumuturile nu reprezintă o răspundere pentru angajamentele asumate de un stat membru²⁰. Pe lângă excluderea obligației de răspundere, a doua alternativă prevăzută la articolul 125 alineatul (1) prima parte a celei de a doua teze TFUE interzice statelor membre și să își asume angajamentele altor state membre. Trebuie să se examineze dacă această interdicție se referă și la acordarea de împrumuturi.

— Economia și sistemul dispoziției

18 — A se vedea punctul 109 de mai sus.

19 — A se vedea considerentul (4) al Tratatului MES.

20 — A se vedea punctul 116 de mai sus.

120. Prin exprimarea „Eintreten für Verbindlichkeiten” [în română: asumarea angajamentelor], versiunea germană a textului nu utilizează o noțiune juridică consacrată²¹. Potrivit înțelesului literal obișnuit al acestei formulări, în germană, prin aceasta se poate înțelege atât preluarea angajamentelor în locul debitorului, așadar, nașterea unei datorii proprii, cât și executarea în fapt a angajamentului unui terț. În timp ce versiunea franceză a dispoziției – „les prend à sa charge” – pare să aibă același înțeles ca în germană, versiunea în engleză – „assume the commitments” – pune mai degrabă accentul pe preluarea de datorie decât pe executarea acesteia.

121. Chiar dacă diferitele versiuni lingvistice par să prezinte înțelesuri nuanțate, toate au în comun faptul că vorbesc despre o acțiune directă a unui stat membru în ceea ce privește angajamentul unui alt stat membru. Prin urmare, conform economiei articolului 125 alineatul (1) prima parte a celei de a doua teze TFUE, interdicția de asumare a angajamentelor nu permite unui stat membru să își asume angajamentele altui stat membru, nici prin executarea acestora prin plată, nici prin subrogație, caz în care ia locul debitorului care și-a asumat angajamentul pe care ulterior trebuie să îl îndeplinească.

122. Acordarea unui împrumut nu îndeplinește aceste condiții. Prin intermediul unui împrumut nici nu se preia, nici nu se execută un angajament existent al unui alt stat membru, ci se naște un alt angajament al aceluia stat membru.

123. Nici celelalte dispoziții ale tratatelor nu oferă niciun element în susținerea ipotezei că articolul 125 alineatul (1) prima parte a celei de a doua teze TFUE ar interzice acordarea de împrumuturi între statele membre. Într-adevăr, în anumite cazuri, tratatul prevede condițiile în care se acordă împrumuturi statelor membre. De exemplu, articolul 143 alineatul (2) a doua teză litera (c) TFUE reglementează „acordarea de credite” statelor membre a căror monedă nu este euro de către alte state membre. Acest împrumut are la bază un act normativ al Consiliului, adoptat pentru cazul în care există dificultăți în balanța de plăți în afara uniunii monetare. În plus, articolul 122 alineatul (2) TFUE prevede „asistența financiară” a Uniunii în favoarea unui stat membru, care ar trebui să includă și împrumuturi.

124. Contrar opiniei reclamantului, din existența acestor dispoziții nu se poate trage însă concluzia că dreptul Uniunii interzice orice acordare de împrumuturi unui stat membru. Pe de o parte, articolul 125 TFUE nu face nicio referire la articolul 143 TFUE sau la articolul 122 TFUE. Prin urmare, nu există niciun motiv pentru a considera că aceste articole reprezintă excepții de la interdicția de principiu prevăzută la articolul 125 TFUE. Pe de altă parte, niciunul dintre aceste articole din tratat, care au ca obiect acordarea de împrumuturi statelor membre, nu vizează cazul de față, al unui împrumut acordat între statele membre din zona euro. În timp ce articolul 122 alineatul (2) TFUE reglementează împrumuturile acordate de Uniune, articolul 143 alineatul (2) a doua teză litera (c) TFUE are ca obiect o măsură a Uniunii sub formă de asistență finanțată de către statele membre de care pot beneficia, sub forma unui împrumut, numai statele membre a căror monedă nu este euro. Condițiile de acordare a împrumuturilor conform articolului 122 alineatul (2) TFUE și articolului 143 alineatul (2) TFUE nu devin caduce în cazul în care împrumuturile între statele membre din zona euro nu sunt supuse unor restricții conform dreptului Uniunii.

125. Măsurile Uniunii și măsurile statelor membre privesc însă contexte diferite. Astfel, conform articolului 4 alineatul (1) TUE și articolului 5 alineatul (1) prima teză TUE, pentru măsurile Uniunii se aplică principiul atribuirii, iar pentru acțiunea statelor membre, principiul competenței generale. Prin urmare, articolul 122 alineatul (2) TFUE și articolul 143 alineatul (2) TFUE atribuie Uniunii competența de a acorda credite; în schimb, statele membre nu au nevoie de o astfel de atribuire de

21 — În mod izolat, textele de drept germane vorbesc despre „Eintreten «in» ein Schuldverhältnis” (asumarea „unui” raport obligațional, în sensul de intrare într-un raport obligațional); a se vedea articolul 563 din Bürgerlichen Gesetzbuchs (Codul civil german), cu privire la „Eintrittsrecht bei Tod des Mieters” (Subrogația în drepturile locatarului decedat).

competențe. În cazul în care, pe baza competențelor punctuale atribuite Uniunii de a acorda credite și, astfel, a condițiilor restrictive aferente, am ajunge la concluzia că există o interdicție generală pentru statele membre de a acorda credite, acest rezultat ar contraveni principiilor privind partajarea competențelor între statele membre și Uniune.

— Obiectivele articolului 125 TFUE

126. Cu toate acestea, se ridică problema dacă constatările la care am ajuns în urma interpretării literale și sistematice a articolului 125 TFUE nu ar putea fi infirmate prin interpretarea teleologică a acestui articol.

127. Pentru a stabili scopul urmărit prin articolul 125 TFUE, se pot avea în vedere de asemenea lucrările pregătitoare și împrejurările existente la momentul încheierii tratatului. Acestea servesc ca mijloace de interpretare suplimentare.

128. Articolul 125 TFUE continuă în esență intenția legislativă care se regăsește la articolul 104a CE introdus prin Tratatul de la Maastricht²². Din expunerea de motive a proiectului Comisiei, care a stat la baza articolului 104a CE, rezultă că această dispoziție a fost introdusă, alături de articolele 123 TFUE și 124 TFUE din prezent, pentru a contracara deficitele bugetare și datoriile excesive ale statelor membre. Acestea au fost considerate – în special din cauza temerii de instabilitate de pe piețele financiare – un pericol pentru stabilitatea monetară și pentru continuitatea uniunii economice și monetare²³. Impunerea unor condiții severe pentru preluarea de datorii făcea parte, printre altele, dintre măsurile de promovare a disciplinei monetare a statelor membre, adoptate în vederea evitării datoriilor excesive ale acestora.

129. Acestui scop îi servesc și articolele 123 TFUE-125 TFUE. Articolul 123 TFUE interzice finanțarea statelor membre de la băncile centrale. Articolul 124 TFUE interzice și accesul preferențial al statelor membre la alte instituții financiare.

130. În sfârșit, potrivit proiectului Comisiei, articolul 125 TFUE are obiectivul de a împiedica un stat membru să se bazeze pe o garanție necondiționată a datoriei sale publice din partea Uniunii sau a altui stat membru²⁴. Articolul 104a CE propus prin proiectul Comisiei era limitat la interdicția privind „acordarea de către Comunitate sau de către statele membre a unei garanții necondiționate pentru datoriile unui stat membru”. În decursul tratativelor purtate de statele membre cu privire la Tratatul de la Maastricht, interdicția a fost extinsă în forma în care există astăzi și care a apărut pentru prima dată în propunerea președinției olandeze a Consiliului²⁵. În special, completarea cu interdicția privind asumarea angajamentelor a fost făcută la propunerea guvernului german²⁶. În ceea ce privește respectiva propunere, motivațiile exacte ale acesteia și mai ales receptarea acesteia în cadrul Conferinței reprezentanților guvernelor statelor membre, nu există însă nicio sursă accesibilă.

131. Având în vedere geneza articolului 125 TFUE, acesta ar trebui, în mod evident, să excludă încrederea statelor membre în opțiunea de stingere a datoriilor lor de către celelalte state membre și să le constrângă astfel să adopte o politică bugetară moderată.

22 — Tratatul privind Uniunea Europeană, semnat la Maastricht la 7 februarie 1992, JO C 191, p. 1.

23 — A se vedea Proiectul de tratat de revizuire a Tratatului de instituire a Comunității Economice Europene în vederea creării unei uniuni economice și monetare, Comunicarea Comisiei din 21 august 1990, *Buletinul Comunităților Europene*, supliment 2/91, p. 25.

24 — *Ibidem*.

25 — A se vedea documentul SN 3738/91 (UEM 82) al președinției Conferinței reprezentanților guvernelor statelor membre cu privire la uniunea economică și monetară din 28 octombrie 1991, „Proposal by the Presidency to the Intergovernmental Conference on Economic and Monetary Union”, articolul 104a.

26 — A se vedea Jan Viebig, *Der Vertrag von Maastricht, Die Positionen Deutschlands und Frankreichs zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion*, p. 314.

132. În plus, considerăm că este întemeiat argumentul Consiliului European și al unora dintre statele membre conform căruia articolul 125 TFUE are drept obiectiv, printre altele, asigurarea disciplinei bugetare a statelor membre prin menținerea efectului disciplinator al dobânzilor de pe piețele de capital, în funcție de gestiunea financiară a fiecărui stat membru, și după instituirea uniunii economice și monetare. Aceasta pentru că nivelul acestor dobânzi se orientează în mod ideal după așteptările potențialilor creditori față de solvabilitatea fiecărui stat membru. În mod similar, solvabilitatea depinde în mod decisiv de capacitatea financiară a respectivului stat membru. Prin urmare, articolul 125 TFUE are drept obiectiv și eliminarea dependenței acestei capacități financiare de capacitatea financiară a altor state membre.

133. Ambele obiective – asigurarea faptului că statele membre debitoare și piețele de capital nu trebuie să aibă încredere în capacitatea financiară a altor state membre – ar fi atinse în cea mai mare măsură posibilă în cazul în care statelor membre li s-ar interzice acordarea oricăror prestații de asistență financiară altor state membre, întrucât prestațiile financiare pot fi utilizate de statul membru beneficiar și în scopul executării angajamentelor asumate. Acest lucru este valabil nu doar în cazul prestațiilor sub forma împrumuturilor, ci și, de exemplu, în cazul infuziei de lichidități la vânzarea bunurilor unui stat membru către alt stat membru, fapt care ar avea drept consecință interdicția statelor membre de a întreține relații comerciale și de afaceri unele cu celelalte, însă, în cazul în care ar exista o astfel de interdicție cuprinzătoare, toate părțile ar ști că niciun stat membru care își asumă angajamente nu va primi asistență financiară din partea altor state membre, indiferent de forma pe care ar putea să o îmbrace această asistență. În acest caz, executarea tuturor angajamentelor ar depinde exclusiv de capacitatea financiară a statului debitor.

134. Legiuitorul nu a ales însă această cale în privința articolului 125 TFUE. Din acest articol nu rezultă nicio interdicție de a acorda unui stat membru prestații de asistență financiară.

135. Având în vedere obiectivul articolului 125 TFUE, este însă posibil ca, în urma unei interpretări extensive a acestuia, să se excludă cel puțin acele prestații de asistență financiară care pot avea același efect ca executarea angajamentelor unui stat membru. Astfel, domeniul de aplicare al celei de a doua alternative prezentate la articolul 125 alineatul (1) prima parte a celei de a doua teze TFUE ar fi extins *numai* pentru o asumare *indirectă* a angajamentelor. O astfel de situație poate fi prezumată, de exemplu, în cazul în care un stat membru își poate executa angajamentele datorită împrumutului primit. Acest lucru ar fi evident în special în situația în care cuantumul împrumutului depinde de cuantumul angajamentelor pe care respectivul stat membru trebuie să le execute față de creditorii săi.

– Principiile structurale ale Uniunii Europene

136. O astfel de extindere a obiectivului articolului 125 TFUE, derivată din economia sa, ar putea însă intra în conflict cu principiile fundamentale ale Uniunii, care, în raport cu articolul 125 TFUE, sunt cel puțin la fel de importante.

Suveranitatea statelor membre

137. Înainte de toate, în speță este vizată protecția suveranității statelor membre. Uniunea este o organizație de state care și-au păstrat suveranitatea. Principiul atribuirii stabilit la articolul 5 alineatul (1) prima teză TFUE și instituit pentru delimitarea competențelor Uniunii este o expresie a acestei suveranități și totodată o modalitate de protecție a acesteia.

138. Prin instituirea MES nu a avut loc niciun transfer de competențe dinspre statele membre spre Uniune și nici nu a fost restricționată astfel suveranitatea statelor membre. Dimpotrivă, ca tratat de drept internațional, Tratatul MES reprezintă tocmai o expresie a suveranității și a autonomiei statelor membre de a încheia tratate.

139. Instituirea unei interdicții la nivelul Uniunii și pentru asumarea indirectă a angajamentelor ar pune statele membre în imposibilitatea de a acorda finanțări în vederea evitării efectelor negative produse de falimentul unui alt stat membru asupra propriei situații economice și financiare. Întrucât prin dreptul Uniunii se promovează și se urmărește crearea de legături între acțiunile economice ale statelor membre, falimentul unui stat membru poate avea efecte negative considerabile și pentru celelalte state membre. Astfel cum au observat unele părți din procedură, aceste efecte pot fi atât de ample încât să pună în pericol însăși existența uniunii monetare.

140. În speță, nu trebuie să se constate, așadar, existența unui astfel de pericol pentru stabilitatea uniunii monetare și nici să se examineze problema privind cea mai adecvată modalitate de combatere a acestui pericol. Singura chestiune care trebuie subliniată este că, și pentru un astfel de caz, interpretarea extensivă a articolului 125 TFUE ar priva statele membre de competența de a preveni falimentul unui alt stat membru și le-ar lipsi de capacitatea ca pe această cale să încerce să evite daunele pentru propriile economii. În opinia noastră, o restricționare atât de extinsă a suveranității statelor membre de a adopta măsuri în vederea propriei protecții nu poate fi întemeiată pe interpretarea teleologică extensivă a unei norme de drept care nu admite în mod clar, prin economia sa, o astfel de interpretare.

141. Acest lucru este valabil mai ales având în vedere contextul în care, în alte împrejurări, tratatele instituie o interdicție explicită pentru împrumuturile contestate în speță. Articolul 123 alineatul (1) TFUE interzice în mod expres Băncii Centrale Europene și băncilor centrale ale statelor membre să acorde orice fel de „credite pe descoperit de cont sau orice alt tip de facilitare de credit” statelor membre. Prin urmare, băncilor centrale le este interzis să acorde împrumuturi statelor membre²⁷. Articolul 125 TFUE nu conține însă o asemenea formulare în ceea ce privește acordarea de împrumuturi de către statele membre.

Solidaritatea statelor membre

142. În plus, interpretarea extensivă a articolului 125 TFUE ar fi în contradicție cu principiul solidarității, astfel cum se regăsește acesta în cuprinsul mai multor articole din tratate. Conform preambulului TUE, prin intermediul Uniunii, părțile contractante urmăresc „să întărească solidaritatea dintre popoarele lor [...]”. Conform articolului 3 alineatul (3) al treilea paragraf [TUE], Uniunea „promovează coeziunea economică, socială și teritorială, precum și solidaritatea între statele membre”. Articolul 122 alineatul (1) TFUE face referire la solidaritatea dintre statele membre și în cadrul capitolului privind politica economică.

143. Desigur, din principiul solidarității nu poate fi dedusă nicio obligație de asistență financiară, astfel cum ar fi aceasta acordată prin intermediul MES. În plus, o interpretare teleologică extensivă a articolului 125 TFUE ar interzice statelor membre și acordarea în mod *voluntar* de asistență reciprocă în caz de nevoie stringentă, și anume atunci când asistența se impune în vederea împiedicării efectelor economice și sociale grave apărute în urma unui faliment statal. Este admisă asistența de urgență acordată oricărui stat terț, însă aceasta este interzisă în cadrul Uniunii. Considerăm că existența acestei interdicții pune în discuție însăși rațiunea de a fi a Uniunii.

144. Principiile structurale fundamentale ale tratatelor se opun, așadar, unei interpretări extensive a articolului 125 TFUE.

27 — A se vedea și articolul 1 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul (CE) nr. 3603/93 al Consiliului din 13 decembrie 1993 de precizare a definițiilor necesare aplicării interdicțiilor menționate la articolele 104 și 104b alineatul (1) din tratat, care se întemeiază pe articolul 125 alineatul (2) TFUE [ex-articolul 101 TCE].

– Eludarea și menținerea obiectivelor urmărite prin articolul 125 TFUE

145. Împotriva acestei constatări se poate obiecta că interdicția prevăzută la articolul 125 alineatul (1) a doua teză TFUE nu are niciun sens, deoarece statelor membre le este interzisă orice asumare directă a angajamentelor, acestea putând însă eluda interdicția întrucât au posibilitatea unei asumări indirecte a angajamentelor. Împărtășim acest raționament, pentru că interpretarea articolului 125 TFUE nu poate avea drept rezultat golirea de orice conținut a interdicțiilor prevăzute la acest articol.

146. Această situație nu se regăsește însă în speță. Excluderea răspunderii și interdicția de asumare a angajamentelor, astfel cum sunt acestea prevăzute la articolul 125 alineatul (1) prima parte a celei de a doua teze TFUE, își păstrează acel „effet utile” în cazul în care sunt aplicate ținându-se seama de conținutul lor normativ redat prin modul de redactare a articolului.

147. Prin urmare, astfel cum a subliniat în mod întemeiat în special guvernul elen, în cazul în care se are în vedere prima alternativă – excluderea răspunderii –, este exclusă orice *obligatie* a unui stat membru de a executa angajamentele unui alt stat membru. O astfel de obligație nu poate rezulta din dreptul Uniunii, iar un stat membru nu își poate asuma singur – cu excepția garanțiilor prevăzute în a doua parte a articolului – această obligație. Astfel, fiecare stat membru și potențialii săi creditori știu că dreptul de a solicita asistența unui alt stat membru nu poate exista în nicio împrejurare.

148. În plus, a doua alternativă prezentată la articolul 125 alineatul (1) prima parte a celei de a doua teze TFUE, și anume interdicția asumării angajamentelor, implică în definitiv o interdicție de a favoriza în mod direct creditorii. Potrivit acesteia, creanțele creditorilor unui alt stat membru nu pot fi executate în mod direct. Acestora le este interzis să ofere creditorilor asistență în mod direct, nu însă și în mod indirect, ca urmare a asistenței acordate statului membru debitor. Într-adevăr, în acest mod, creditorii vor profita regulat de o asistență a statului membru. Totuși, pentru potențialii creditori ai unui stat membru există cel puțin și nesiguranța dacă o posibilă asistență financiară acordată unui stat membru poate duce într-adevăr la achitarea creanțelor lor. În acest caz, asistența acordată în mod voluntar de către un stat membru nu înseamnă în mod necesar îndeplinirea în totalitate sau chiar parțială a creditorilor acestui stat membru. Această nesiguranță este de natură să promoveze obiectivul privind dobânzile diferențiate aplicabile între statele membre pe piețele de capital²⁸.

149. Având în vedere cele de mai sus, împrumuturile acordate de un stat membru nu vor reprezenta o asumare a angajamentelor unui alt stat membru decât în cazul în care vor favoriza în mod direct creditorii statului membru beneficiar. Se poate porni de la premisa unei favorizări în cazul în care statului membru nu i se acordă dreptul de a dispune de fondurile împrumutate.

150. În speță nu trebuie să se soluționeze problema privind interpretarea, avută în vedere în special de Consiliul European, conform căreia, pentru a nu eluda dispozițiile articolului 125 TFUE, asistența financiară acordată unui stat membru în vederea menținerii obiectivului supraordonat privind disciplina bugetară trebuie să aibă loc numai sub o „strictă condiționare”. Astfel, conform articolului 12 alineatul (1) din Tratatul MES, statele membre din zona euro au prevăzut totuși o astfel de condiționare.

– Concluzie intermediară

151. Prin urmare, a doua alternativă prezentată la articolul 125 alineatul (1) prima parte a celei de a doua teze TFUE interzice, din punctul de vedere al economiei, al sistemului și al finalității sale, numai asumarea *directă* a angajamentelor unui alt stat membru, în sensul unei preluări sau executări a acestor angajamente care favorizează în mod direct creditorii. Așadar, statele membre au în principiu posibilitatea de a acorda un împrumut unui alt stat membru.

²⁸ — A se vedea punctul 132 de mai sus.

152. Prin încheierea și ratificarea Tratatului MES, statele membre nu încalcă prevederile articolului 125 TFUE nici în cazul în care acordă un împrumut prin intermediul MES conform articolelor 14-16 din Tratatul MES.

153. În cazul în care, procedând la o interpretare extensivă a articolului 125 alineatul (1) prima parte a celei de a doua teze TFUE, Curtea ajunge totuși la concluzia că statelor membre le este interzis să își acorde reciproc împrumuturi, ar trebui să se examineze în continuare și problema dacă acordarea împrumuturilor prin intermediul MES reprezintă o acțiune a statelor membre. Având în vedere interpretarea extensivă a articolului 125 TFUE, considerăm că răspunsul la această întrebare este afirmativ, întrucât, în cazul în care se consideră că acordarea unui împrumut unui stat membru reprezintă o executare directă a angajamentelor acestui stat membru, acordarea împrumutului prin intermediul MES trebuie să fie considerată cel puțin o acordare indirectă din partea statelor membre, întrucât acestea au instituit și controlează MES. În plus, potrivit regulii privind acoperirea pierderilor, prevăzută la articolul 25 alineatul (1) din Tratatul MES, în cele din urmă, statele membre trebuie să pună la dispoziție integral fondurile împrumutului.

iv) Cumpărări de titluri: asumare a angajamentelor unui stat membru

154. În cadrul instrumentelor de finanțare, mai rămâne de examinat problema dacă cumpărarea titlurilor emise de un stat membru, prevăzută la articolele 17 și 18 din Tratatul MES, de către statul emițător sau de către un terț este compatibilă cu articolul 125 TFUE. Aceasta ar presupune mai întâi ca dispozițiile articolului 125 TFUE să interzică statelor membre astfel de cumpărări de titluri.

155. Achiziționarea titlurilor în mod direct de către statul membru emitent conform articolului 17 din Tratatul MES reprezintă o formă specială de împrumut. Astfel cum am arătat mai sus, acordarea de împrumuturi conform Tratatului MES este compatibilă cu articolul 125 TFUE.

156. Cumpărarea de titluri ale unui stat membru de către un terț conform articolului 18 din Tratatul MES nu reprezintă, în principiu, o asumare a angajamentelor acestui stat membru, întrucât prin această cumpărare nu se execută niciun angajament. Statul membru emițător rămâne în continuare debitorul angajamentului, aspect subliniat în mod corect de Comisie. Prin urmare, din punctul de vedere al conținutului, angajamentul statului membru rămâne același, schimbându-se doar creditorul.

157. Împotriva acestui raționament se poate obiecta faptul că situația apărută în urma unei cumpărări de titluri nu este diferită din punct de vedere economic de executarea obișnuită a angajamentului unui stat membru față de un terț, din care rezultă un drept la rambursare al statului membru care execută angajamentul față de statul membru liberat. Într-adevăr, conținutul unui astfel de drept la rambursare și conținutul creanței dobândite în mod direct prin intermediul unei cumpărări de titluri sunt diferite. De asemenea, prețul de cumpărare al titlurilor emise de un stat care are nevoie de asistență financiară poate fi, în general, net mai scăzut decât quantumul angajamentului. Cu toate acestea, prin cumpărare, creditorul de până acum își recuperează, în mod direct de la statul membru cumpărător, cel puțin o parte din creanță.

158. Astfel, se ridică problema dacă cumpărarea de titluri de către un terț încalcă articolul 125 TFUE pentru motivul că această cumpărare favorizează în mod direct deținătorii de titluri – creditorii de până acum ai statului membru²⁹. Deși, în cazul unei astfel de cumpărări de titluri, fondurile acordate de MES sunt transferate direct creditorilor, considerăm totuși că interdicția privind favorizarea directă a creditorilor este în continuare aplicabilă în cazul în care titlurile au fost cumpărate în condiții de piață obișnuite. În acest caz, creditorul de până acum, deținător al titlurilor, își primește banii de la un

29 — A se vedea punctul 148 de mai sus.

terț oarecare și nu profită în mod special de capacitatea financiară a unui alt stat membru. În plus, la o cumpărare obișnuită pe piața de valori mobiliare, creditorul nu poate să știe că cumpărătorul titlurilor este un stat membru. Prin urmare, o astfel de cumpărare de titluri nu este de natură să contribuie la formarea încrederii potențialilor creditori în capacitatea financiară a unui alt stat membru.

159. Nu se poate reține faptul că utilizarea instrumentelor financiare în sensul articolului 18 din Tratatul MES ar deroga în mod necesar de la împrejurările prezentate. Conform acestui articol, cumpărările de titluri din cadrul MES nu intră, prin urmare, în mod necesar și de la bun început, în conflict cu articolul 125 TFUE³⁰, ci există, în orice caz, posibilitatea ca ele să fie realizate în conformitate cu prevederile acestuia. Pentru acest motiv, din rațiuni ce țin de obiectul prezentei examinări, nici în cazul cumpărărilor de titluri nu trebuie să se soluționeze problema dacă acțiunea MES ar trebui imputată într-adevăr statelor membre, care acționează în cadrul articolului 125 TFUE.

160. În concluzie, încheierea și ratificarea Tratatului MES nu încalcă dispozițiile articolului 125 TFUE nici în ceea ce privește cumpărările de titluri în cadrul MES prevăzute la articolele 17 și 18 din Tratatul MES.

b) Apelul de capital conform articolului 25 din Tratatul MES

161. În sfârșit, în legătură cu interdicția prevăzută la articolul 125 TFUE trebuie să se examineze în continuare dacă dispoziția articolului 25 alineatul (2) din Tratatul MES privind apelul de capital majorat este compatibilă cu articolul 125 TFUE.

162. Prima alternativă prezentată la articolul 125 alineatul (1) prima parte a celei de a doua teze TFUE interzice statelor membre preluarea voluntară reciprocă de răspundere³¹.

163. Conform articolului 8 alineatul (2) prima teză din Tratatul MES, capitalul autorizat al MES este împărțit în capital eliberat și capital apelat. Conform articolului 9 din tratat, capitalul care nu a fost eliberat poate fi apelat în anumite condiții, printre alții, de consiliul de administrație și de directorul general în vederea efectuării de plăți. Numai pentru cazul în care un stat membru nu respectă un astfel de apel de capital al MES, articolul 25 alineatul (2) din Tratatul MES prevede un apel de capital majorat pentru celelalte state membre.

164. Această dispoziție nu trebuie înțeleasă însă în sensul că prin încheierea Tratatului MES se creează posibilitatea unei preluări voluntare de răspundere. Dimpotrivă, conform acestei dispoziții, fiecare stat membru trebuie să își execute propriile obligații născute din aportul de capital. În cazul neîndeplinirii apelului de capital de către un membru al MES, conform articolului 25 alineatul (2) prima teză din Tratatul MES, acest lucru are drept consecință numai faptul că răspunderea celorlalți membri ai MES pentru propriile contribuții la fond va avea o întindere mai mare. În schimb, aceștia nu sunt obligați să plătească contribuția în locul altui stat membru al MES. Astfel cum rezultă din articolul 25 alineatul (2) a doua teză din Tratatul MES, statul membru al MES care nu și-a executat la timp obligația este obligat în continuare față de MES la plata contribuției datorate fondului.

165. Această constatare este confirmată și de declarația comună din 27 septembrie 2012 a părților la Tratatul MES, conform căreia tratatul nu prevede pentru niciun stat membru obligația de a plăti peste cota de participare a fiecăruia la capitalul aprobat³². Prin urmare, în cazul în care un stat membru și-a plătit integral contribuția datorată, față de acesta nu se mai poate invoca apelul de capital majorat în sensul articolului 25 alineatul (2) prima teză din Tratatul MES.

30 — A se vedea punctul 111 de mai sus.

31 — A se vedea punctul 115 de mai sus.

32 — A se vedea scrisoarea din 27 septembrie 2012 a reprezentantului permanent al Ciprului la Uniunea Europeană adresată secretarului general al Consiliului European, documentul nr. SGE12/010319.

c) Concluzie intermediară

166. Prin urmare, trebuie să se rețină că articolul 125 TFUE nu interzice statelor membre să încheie și să ratifice un acord prin care se stabilesc un apel de capital majorat, astfel cum este prevăzut de exemplu la articolul 25 alineatul (2) prima teză din Tratatul MES, și instrumente de asistență financiară ale unei organizații internaționale, de exemplu sub forma împrumuturilor și a cumpărărilor de titluri, precum în cazurile prevăzute la articolele 14-18 din Tratatul MES.

4. Atribuirea unor noi competențe instituțiilor Uniunii

167. În continuare trebuie să se examineze problema dacă încheierea și ratificarea Tratatului MES încalcă dreptul Uniunii din cauza atribuirii unor noi competențe instituțiilor Uniunii. Astfel, Tratatul MES prevede la numeroase articole acțiunea Comisiei, a Curții de Justiție și a Băncii Centrale Europene, deși în cadrul Tratatului MES acționează numai statele membre, iar nu Uniunea.

168. Reclamantul consideră că această atribuire de misiuni nu este compatibilă cu funcțiile instituțiilor stabilite prin tratate. În special, acesta consideră că o astfel de intervenție a instituțiilor Uniunii nu este posibilă decât în procedura cooperării consolidate conform articolului 20 TUE.

169. Prin urmare, în continuare trebuie să se examineze aspectul dacă misiunile atribuite prin Tratatul MES Comisiei [litera a) de mai jos], Băncii Centrale Europene [litera b) de mai jos] și Curții de Justiție [litera c) de mai jos] încalcă articolul 13 alineatul (2) prima teză TUE, conform căruia „fiecare instituție acționează în limitele atribuțiilor care îi sunt conferite prin tratate”.

a) Comisia

170. Conform articolului 13 alineatul (1) a treia teză din Tratatul MES, în cazul în care un stat membru al MES adresează o cerere de sprijin pentru stabilitate, la solicitarea președintelui consiliului guvernatorilor, Comisia realizează diferite evaluări care servesc drept temei pentru acordarea asistenței financiare prin intermediul MES. De asemenea, conform articolului 13 alineatele (3) și (4) din Tratatul MES, Comisia are misiunea – în colaborare cu Banca Centrală Europeană și, pe cât posibil, cu Fondul Monetar Internațional – de a stabili împreună cu membrul MES solicitant condițiile acordării asistenței financiare. Conform alineatului (4) al acestui articol, pentru eficacitatea juridică a acestor condiții, este necesară aprobarea consiliului guvernatorilor. Conform articolului 13 alineatul (7) din Tratatul MES, Comisia are și misiunea de a veghea la respectarea condițiilor stabilite. În plus, Tratatul MES prevede pentru diferite situații și alte verificări și rapoarte ale Comisiei³³.

171. În ceea ce privește ex-articolul 155 a patra liniuță din Tratatul CEE, care prevedea misiunile Comisiei, Curtea a reținut că această dispoziție nu exclude posibilitatea ca statele membre să încredințeze Comisiei sarcina de a coordona o acțiune comună a acestora în temeiul unui act adoptat în cadrul consiliului reunit al reprezentanților lor³⁴. Într-o altă hotărâre, Curtea a subliniat că tratatul nu conține nicio dispoziție care să împiedice statele membre să aplice elemente procedurale neprevăzute de tratat și care țin seama de anumite dispoziții din dreptul Uniunii și nici să solicite instituțiilor Uniunii să participe la o astfel de procedură³⁵. Din această jurisprudență trebuie să se concluzioneze că Comisia, la inițiativa statelor membre, poate acționa și dincolo de misiunile care i-au fost atribuite prin tratate.

33 — A se vedea articolul 4 alineatul (4) primul paragraf prima teză, articolul 14 alineatele (5) și (6), articolul 15 alineatul (5), articolul 16 alineatul (5) și articolul 17 alineatul (5) din Tratatul MES.

34 — A se vedea Hotărârea din 30 iunie 1993, Parlamentul European/Consiliul și Comisia (C-181/91 și C-248/91, Rec., p. I-3685, punctul 20).

35 — A se vedea Hotărârea din 2 martie 1994, Parlamentul European/Consiliul (C-316/91, Rec., p. I-625, punctul 41).

172. La 20 iunie 2011, reprezentanții guvernelor tuturor statelor membre au adoptat o decizie conform căreia „Tratatul MES ar trebui să cuprindă dispoziții în temeiul cărora Comisia Europeană și Banca Centrală Europeană să exercite misiunile prevăzute de tratat”³⁶. Această decizie depășește cadrul jurisprudenței citate, întrucât în cazul Tratatului MES nu este vorba despre o acțiune întreprinsă de toate statele membre, iar la momentul adoptării deciziei încă nu era cunoscut conținutul exact al Tratatului MES, încheiat abia la 2 februarie 2012.

173. Cu toate acestea, având în vedere jurisprudența citată, considerăm că, în principiu, Comisia este autorizată să îndeplinească misiunile care i-au fost conferite prin Tratatul MES. Pe de o parte, consimțământul tuturor reprezentanților guvernelor la adoptarea deciziei indică un caracter comun suficient al acțiunii statelor membre. Pe de altă parte, la momentul adoptării deciziei, reprezentanții statelor membre cunoșteau conținutul esențial al Tratatului MES, întrucât Consiliul European din 20 aprilie 2011 a aprobat caracteristicile esențiale ale MES³⁷.

174. Observația reclamantului conform căreia procedura cooperării consolidate în sensul articolului 20 TUE se dovedește a avea un fel de efect de blocare pentru atribuirea de misiuni instituțiilor Uniunii nu este convingătoare. Într-adevăr, alineatul (1) al articolului prevede în mod expres că, în cadrul acestei proceduri, statele membre „pot recurge la instituțiile Uniunii”. Cooperarea consolidată este însă mai mult decât o simplă atribuire de misiuni în sensul jurisprudenței citate a Curții. Aceasta nu se epuizează prin posibilitatea de a recurge la instituțiile Uniunii, ci se materializează, înainte de toate, în adoptarea de acte juridice de către Uniune, care, conform articolului 20 alineatul (4) TUE, sunt obligatorii numai pentru statele membre participante. Prin urmare, nu se poate constata că, prin introducerea dispozițiilor privind cooperarea consolidată, părțile contractante doresc să limiteze posibilitatea de a recurge la instituțiile Uniunii atunci când competențele acestora nu sunt prevăzute expres în tratate, [posibilitate] confirmată de Curte în jurisprudența citată.

175. În plus, trebuie subliniat că, spre deosebire de situația unei cooperări consolidate potrivit articolului 20 TUE, Comisia nu are nicio obligație de a exercita atribuțiile pe care i le conferă Tratatul MES. Jurisprudența citată a Curții nu trebuie înțeleasă în sensul că statele membre pot crea în sarcina Comisiei o obligație de a acționa care nu este prevăzută de dreptul Uniunii. O astfel de obligație a Comisiei, în calitate de instituție a Uniunii, nu poate rezulta decât din competențele acesteia prevăzute de dreptul Uniunii. Totodată, conform articolului 17 alineatul (3) al treilea paragraf TUE, Comisia își exercită responsabilitățile în deplină independență și membrii acesteia nu acceptă instrucțiuni din partea niciunui guvern sau instituție. Statele membre din zona euro au pornit de la aceeași înțelegere a textului atunci când s-au referit, în cadrul considerentului (10) al Tratatului MES, la capacitatea recunoscută tuturor statelor membre ale Uniunii de a „invita”³⁸ Comisia să își îndeplinească misiunile prevăzute de acest tratat. Prin urmare, în cadrul Tratatului MES nu se pornește de la premisa că Comisia ar avea vreo obligație în acest sens.

176. Având în vedere considerațiile anterioare, în orice caz încheierea și ratificarea Tratatului MES ar putea încălca dispozițiile din dreptul Uniunii dacă prin acest tratat Comisia ar fi invitată să acționeze în situațiile în care acțiunea acesteia nu este prevăzută de tratate. Chiar dacă acționează în cadrul Tratatului MES, Comisia, în calitate de instituție a Uniunii, este ținută să respecte în totalitate dreptul Uniunii, inclusiv Carta drepturilor fundamentale.

177. Cu toate acestea, nu se poate constata nicio încălcare a dreptului Uniunii. Dimpotrivă, abilitarea Comisiei în cadrul Tratatului MES de a veghea la asigurarea conformității cu dreptul Uniunii a condiționării legate de instrumentele de asistență financiară conform articolului 13 alineatul (3) al doilea paragraf din Tratatul MES este în interesul respectării dreptului Uniunii.

36 — A se vedea nota însoțitoare a Consiliului din 24 iunie 2011, documentul nr. 12114/11, precum și considerentul (10) al Tratatului MES.

37 — A se vedea concluziile Consiliului European privind reuniunea din 24 și 25 martie 2011 reproduse în nota însoțitoare a Consiliului European din 20 aprilie 2011, documentul nr. EUCO 10/1/11 REV 1, punctul 17 și anexa II.

38 — Exprimarea este și mai clară în versiunea franceză a Tratatului MES, în care se utilizează cuvântul „demander”.

178. Astfel, în cazul în care, respectându-și în continuare obligațiile prevăzute de dreptul Uniunii, Comisia își exercită misiunile conferite de Tratatul MES, nu se încalcă articolul 13 alineatul (2) prima teză TUE.

b) Banca Centrală Europeană

179. Tratatul MES încredințează și Băncii Centrale Europene o serie de misiuni. Comparativ cu misiunile conferite Comisiei, misiunile băncii sunt mai puțin numeroase. Competențe de control independente sunt prevăzute numai la articolul 4 alineatul (4) prima teză a primului paragraf și la articolul 18 alineatul (2) din Tratatul MES. În plus, conform articolului 13 alineatele (1), (3) și (7), precum și conform articolului 14 alineatul (6) din Tratatul MES, Comisia acționează „în colaborare” cu Banca Centrală Europeană. În aceste cazuri, în privința Băncii Centrale Europene există, așadar, mai puțin o atribuire de misiuni, cât mai degrabă un drept calificat al acesteia de a fi consultată.

180. Jurisprudența citată anterior a Curții cu privire la atribuirea de misiuni Comisiei este – astfel cum a subliniat în special guvernul Țărilor de Jos – aplicabilă și în cazul Băncii Centrale Europene. Acest lucru este valabil mai ales atunci când – de exemplu în cazul Tratatului MES – există o referire la misiunile privind politica economică generală, a cărei susținere este, conform articolului 282 alineatul (1) și alineatul (2) a treia teză TFUE, sarcina Băncii Centrale Europene.

181. Este necesar să se sublinieze din nou că Banca Centrală Europeană nu are nicio obligație de a-și asuma sarcinile care îi sunt conferite prin Tratatul MES. Acest lucru este deosebit de important în cazul Băncii Centrale Europene, având în vedere independența acesteia prevăzută la articolul 130 TFUE.

182. În concluzie, și în ceea ce privește Banca Centrală Europeană trebuie să se rețină că încheierea și ratificarea Tratatului MES nu încalcă articolul 13 alineatul (2) prima teză TUE în cazul în care, respectându-și obligațiile prevăzute de dreptul Uniunii, Banca Centrală Europeană îndeplinește misiunile conferite de Tratatul MES.

c) Curtea de Justiție

183. În final, trebuie să se clarifice dacă rolul conferit Curții prin Tratatul MES este compatibil cu dreptul Uniunii.

184. Conform articolului 37 alineatul (2) din Tratatul MES, consiliul guvernatorilor „statuează cu privire la orice litigiu dintre MES și unul dintre membrii săi sau dintre membri ai MES în legătură cu interpretarea și [cu] aplicarea prezentului tratat, inclusiv orice litigiu referitor la compatibilitatea deciziilor adoptate de MES cu prezentul tratat”. Conform alineatului (3) al acestui articol, în cazul în care un stat membru al MES atacă decizia consiliului guvernatorilor, litigiul este soluționat de Curtea de Justiție. Astfel cum rezultă din considerentul (16) al Tratatului MES, părțile contractante ale MES consideră că acest rol atribuit Curții se întemeiază pe articolul 273 TFUE.

185. Conform articolului 273 TFUE, Curtea de Justiție „este competentă să se pronunțe asupra oricărui diferend dintre statele membre în legătură cu obiectul tratatelor, în cazul în care este sesizată cu privire la acest diferend în temeiul unui compromis”. Este necesar să se examineze dacă dispozițiile amintite ale articolului 37 din Tratatul MES îndeplinesc aceste condiții.

186. În primul rând, trebuie să existe litigii cu privire la interpretarea și aplicarea Tratatului MES în legătură cu obiectul tratatelor. Astfel cum rezultă din comparația cu acțiunea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, care poate fi inițiată de oricare dintre statele membre împotriva altui stat membru, prevăzută la articolul 259 primul paragraf TFUE, articolul 273 TFUE nu se referă la litigiile

privind interpretarea tratatelor în sine. Simpla legătură cu tratatele este suficientă. Întrucât, conform articolului 273 TFUE, atribuirea misiunilor trebuie să rezulte dintr-un compromis, este, în plus, suficient dacă obiectul unui astfel de tratat are legătură cu obiectul tratatelor Uniunii. În consecință, nu este necesar ca fiecare litigiu apărut în legătură cu tratatul să aibă o legătură cu tratatele Uniunii.

187. În cazul Tratatului MES există o astfel de legătură, întrucât articolul 13 alineatul (3) al doilea paragraf din acest tratat prevede că condițiile atașate instrumentelor de asistență financiară trebuie să fie pe deplin compatibile cu măsurile de coordonare a politicilor economice prevăzute de TFUE. În plus, în ceea ce privește acordările concrete de instrumente de asistență financiară, ar putea apărea de exemplu litigii în legătură cu interpretarea articolului 125 TFUE (așa-numita interdicție de bail-out). Prin urmare, litigiile având ca obiect interpretarea și aplicarea Tratatului MES au legătură – în sensul articolului 273 TFUE – cu obiectul tratatelor.

188. În al doilea rând, se ridică problema dacă articolul 37 din Tratatul MES se referă la litigiile dintre statele membre în sensul articolului 273 TFUE. Astfel, Tratatul MES prevede că este posibilă sesizarea Curții și în cazul unui litigiu apărut între un membru al MES și MES în calitate de organizație internațională.

189. Părți la Tratatul MES sunt numai state membre din zona euro, care, conform articolului 5 din Tratatul MES, acționează prin reprezentanții guvernelor reuniți în forumul superior al MES, și anume consiliul guvernatorilor. Astfel cum a subliniat în mod întemeiat în special guvernul Regatului Unit, în aceste împrejurări, un litigiu dintre un membru al MES și MES se aproprie, cel puțin din punct de vedere material, de un litigiu între un membru al MES și ceilalți membri ai MES care au adoptat în cadrul MES o decizie bazată pe votul majorității membrilor. Totodată, acțiunea statelor membre în cadrul organizației este condiționată de respectarea de către acestea a dreptului Uniunii. Prin urmare, competența Curții de Justiție garantează aplicarea uniformă a dreptului Uniunii. În plus, această aplicare consolidează sistemul judiciar al Uniunii, ceea ce corespunde finalității articolului 273 TFUE. De asemenea, trebuie avut în vedere aspectul că, pentru statele membre, această dispoziție are caracter opțional. În consecință, nu există nicio rezervă față de interpretarea extensivă a acestei dispoziții. Articolul 273 TFUE poate fi aplicat în litigiile apărute între statele membre în contextul unei organizații înființate de ele însele, chiar și în cazul în care această organizație este ea însăși parte [în litigiu].

190. În concluzie, rolul conferit Curții de Justiție de Tratatul MES este de asemenea compatibil cu articolul 13 alineatul (2) prima teză TUE.

5. Articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale și principiul securității juridice

191. În continuare, trebuie să se examineze dacă Tratatul MES este compatibil cu dreptul la o cale de atac eficientă conform articolului 47 din Carta drepturilor fundamentale, precum și cu principiul general al securității juridice.

192. În acest sens, reclamantul a subliniat că, potrivit articolului 37 alineatul (2) din Tratatul MES, Curtea de Justiție are o competență de control limitată asupra MES, deși condiționarea care leagă MES de sprijinul pentru stabilitate, de exemplu, ar putea aduce atingere în special drepturilor sociale prevăzute în titlul IV din cartă. Cu toate acestea, o acțiune în fața Curții de Justiție nu poate fi formulată decât de statele membre din zona euro. Prin urmare, în pofida articolului 47 din Carta drepturilor fundamentale, acțiunea MES nu beneficiază de o protecție jurisdicțională efectivă.

193. Conform articolului 51 alineatul (1) prima teză din Carta drepturilor fundamentale, aceasta se adresează statelor membre „numai în cazul în care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii”. Pentru acest motiv, Comisia consideră că articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale nu se aplică acțiunii MES. În speță nu trebuie să se stabilească însă dacă această observație este întemeiată, întrucât dreptul particularilor la o cale de atac eficientă împotriva acțiunii MES este garantat suficient.

194. În concluzie, compatibilitatea dintre acțiunea statelor membre în cadrul MES și dreptul Uniunii – astfel cum rezultă și din prezentul litigiu – este supusă, conform procedurii obișnuite prevăzute la articolul 267 TFUE, unui control al Curții de Justiție și al instanțelor naționale. Conform articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, statele membre trebuie să stabilească, cel puțin în privința transpunerii naționale a condiționării, căile de atac necesare pentru a asigura o protecție jurisdicțională efectivă³⁹.

195. În ceea ce privește principiul securității juridice efective, menționat de asemenea în cadrul întrebării preliminare, nu se poate stabili măsura în care acțiunea MES aduce atingere acestui principiu.

196. În concluzie, încheierea și ratificarea Tratatului MES nu încalcă nici articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale, nici principiul securității juridice.

6. Principiul cooperării loiale conform articolului 4 alineatul (3) TUE

197. În sfârșit, instanța de trimitere are îndoieli cu privire la compatibilitatea Tratatului MES cu articolul 4 alineatul (3) TUE. Acest articol prevede „principiul cooperării loiale”, conform căruia Uniunea și statele membre se respectă și se ajută reciproc în îndeplinirea misiunilor care decurg din tratate.

198. În această privință, reclamantul a subliniat că statele membre încalcă acest principiu întrucât, prin crearea unei organizații internaționale independente, precum MES, acestea intenționează să eludeze dreptul Uniunii, în special interdicțiile prevăzute la articolul 125 TFUE.

199. După cum am arătat deja⁴⁰, nu se poate constata nicio eludare a obligațiilor rezultate din dreptul Uniunii, în special a articolului 125 TFUE. În plus, problema privind eludarea obligațiilor prevăzute de dreptul Uniunii ar trebui apreciată exclusiv în cadrul unei interpretări a acestor obligații. Mergând dincolo de dispozițiile din dreptul Uniunii examinate deja în contextul celei de a doua întrebări preliminare, nu se poate stabili în ce măsură Tratatul MES ar putea încălca principiul cooperării loiale. Dimpotrivă, misiunile atribuite Comisiei și Băncii Centrale Europene prin Tratatul MES relevă contrariul.

200. În concluzie, încheierea și ratificarea Tratatului MES nu încalcă nici articolul 4 alineatul (3) TUE.

7. Concluzie intermediară

201. Având în vedere considerațiile anterioare, la a doua întrebare preliminară trebuie să se răspundă că articolul 4 alineatul (3) TUE și articolul 13 TUE, articolul 2 alineatul (3) TFUE, articolul 3 alineatul (1) litera (c) TFUE și articolul 3 alineatul (2) TFUE, articolul 122 TFUE, articolul 123 TFUE și articolul 125 TFUE, precum și articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale și principiul securității juridice nu se opun încheierii și ratificării de către un stat membru a unui acord internațional precum Tratatul MES.

39 — A se vedea Hotărârea din 13 martie 2007, Unibet (C-432/05, Rep., p. I-2271, punctele 38 și 42 și jurisprudența citată).

40 — A se vedea punctul 100 și urm. de mai sus.

C – Cu privire la a treia întrebare preliminară: efectul intrării în vigoare a deciziei asupra răspunsului la a doua întrebare preliminară

202. În final, prin intermediul celei de a treia întrebări preliminare, instanța de trimitere solicită să se clarifice dacă dreptul unui stat membru de a încheia și de a ratifica un acord internațional precum Tratatul MES depinde de intrarea în vigoare a Deciziei 2011/199.

203. Întrucât, astfel cum am arătat mai sus, în contextul analizei celei de a doua întrebări preliminare, conform legislației în vigoare, statele membre au dreptul să încheie și să ratifice un acord internațional precum Tratatul MES, acest drept nu depinde de introducerea, în temeiul Deciziei 2011/199, a unui nou alineat (3) la articolul 136 TFUE. Prin urmare, răspunsul la a treia întrebare preliminară trebuie să fie negativ.

IV – Concluzie

204. Pentru aceste motive, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Supreme Court din Irlanda după cum urmează:

- „1) În urma examinării, nu s-a putut constata niciun element care ar putea afecta validitatea Deciziei 2011/199.
- 2) Articolul 4 alineatul (3) TUE și articolul 13 TUE, articolul 2 alineatul (3) TFUE, articolul 3 alineatul (1) litera (c) TFUE și articolul 3 alineatul (2) TFUE, articolul 122 TFUE, articolul 123 TFUE și articolul 125 TFUE, precum și articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale și principiul securității juridice nu se opun încheierii și ratificării unui acord internațional precum Tratatul MES de către un stat membru a cărui monedă este euro înainte de intrarea în vigoare a Deciziei 2011/199.”