



Rättsfallssamlingen

STÄLLNINGSTAGANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT
föredraget den 26 oktober 2012¹

Mål C-370/12

Thomas Pringle
mot
Government of Ireland, Ireland och The Attorney General
(begäran om förhandsavgörande från Supreme Court, Irland)

”Förenklat förfarande enligt artikel 48.6 FEU om ändring av den tredje delen i FEUF — Beslut 2011/199/EU om ändring av artikel 136 FEUF — Ekonomisk och monetär politik — Fördraget om inrättande av Europeiska stabilitetsmekanismen”

1. I Europa härjar en statsskuldskris. Unionen och medlemsstaterna vidtar delvis okonventionella åtgärder för att hantera krisen. Domstolen har i förevarande begäran om förhandsavgörande ombetts att klargöra om den ”europeiska stabilitetsmekanism”, som är en av dessa åtgärder, uppfyller de kriterier som uppställs i unionsrätten.

I – Tillämpliga bestämmelser

A – Unionsrätten

2. Artikel 1 i Europeiska rådets beslut 2011/199/EU av den 25 mars 2011 om ändring av artikel 136 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt vad gäller en stabilitetsmekanism för de medlemsstater som har euron som valuta (nedan kallat beslut nr 2011/199), har följande lydelse:

”Följande punkt ska läggas till i artikel 136 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt:

’3. De medlemsstater som har euron som valuta får inrätta en stabilitetsmekanism som ska aktiveras om det är oundgängligt för att trygga stabiliteten i euroområdet som helhet. Beviljande av varje erforderligt finansiellt stöd inom ramen för mekanismen kommer att vara föremål för strikta villkor.”

3. För ikraftträdandet av beslut 2011/199 föreskrivs följande i artikel 2.2: ”Detta beslut träder i kraft den 1 januari 2013, under förutsättning att samtliga meddelanden som avses i första stycket har mottagits, eller, om så inte är fallet, den första dagen i den månad som följer på mottagandet av det sista av de meddelanden som avses i första stycket.”

4. I ingressen till beslut 2011/199 anges att detta grundar sig på ”fördraget om Europeiska unionen, särskilt artikel 48.6”.

¹ — Originalspråk: tyska.

B – Fördraget om inrättande av Europeiska stabilitetsmekanismen

5. De medlemsstater som har euron som valuta (nedan kallade euroländerna) ingick den 2 februari 2012 ett "Fördrag om inrättande av Europeiska stabilitetsmekanismen" (nedan kallat ESM-fördraget).

6. Den "Europeiska stabilitetsmekanismen" (nedan kallad ESM) är enligt artikel 1 i ESM-fördraget en "internationell finansiell institution" i vilken euroländerna är medlemmar och som enligt artikel 3 första meningen i fördraget har följande uppgifter:

"Syftet med ESM ska vara att anskaffa medel och ge stabilitetsstöd på strikta villkor, väl anpassade till de valda finansiella stödinstrumenten, till förmån för ESM-medlemmar som drabbats eller hotas av allvarliga finansieringsproblem, om det är oundgängligt för att trygga den finansiella stabiliteten i euroområdet som helhet eller i dess medlemsstater".

7. Enligt artikel 12.1 andra meningen i ESM-fördraget kan de villkor som anges i artikel 3.1 i ESM-fördraget gälla "allt från ett makroekonomiskt anpassningsprogram till fortlöpande iakttagande av i förväg fastställda kvalifikationskrav."

8. I artiklarna 14–18 i ESM-fördraget föreskrivs följande möjliga "finansiella stödinstrument" för ESM-medlemmar:

- en "förebyggande villkorad kreditlina" eller en "kreditlina med utvidgade villkor" (artikel 14),
- lån med ett speciellt ändamål som ska användas för "rekapitalisering av ESM-medlemmens finansinstitut" (artikel 15),
- lån utan ett speciellt ändamål (artikel 16),
- inköp "på primärmarknaden" av statsobligationer från en ESM-medlem (artikel 17), och
- "transaktioner på sekundärmarknaden" avseende en ESM-medlems obligationer (artikel 18).

9. Enligt artikel 48.1 trädde ESM-fördraget i kraft genom att Förbundsrepubliken Tyskland deponerade ett ratificeringsinstrument den 27 september 2012 för euroländerna, med undantag för Republiken Estland.

II – Förfarandet i det nationella målet och förfarandet vid EU-domstolen

10. Thomas Pringle som är ledamot i det irländska underhuset (nedan kallad klaganden) yrkade i den talan som väckts vid High Court i Irland mot bland annat den irländska regeringen att det skulle fastställas att den ändring av artikel 136 FEUF som avsågs genom beslut 2011/199 är rättsstridig och inte tillåten. Han yrkade vidare att den irländska regeringen skulle underlåta att ratificera, godkänna eller anta ESM-fördraget. High Court ogillade klagandens yrkanden.

11. Supreme Court (Irland) har i anledning av det överklagande av High Courts avgörande den har att pröva beslutat att följande frågor ska hänskjutas för förhandsavgörande:

- 1) Är Europeiska rådets beslut 2011/199/EU av den 25 mars 2011 giltigt
- med beaktande av att det förenklade ändringsförfarandet i artikel 48.6 FEU tillämpats, och särskilt om den föreslagna ändringen i artikel 136 FEUF inbegriper en utökning av de befogenheter unionen tilldelas i fördragen, och

— med beaktande av innehållet i den föreslagna ändringen, och särskilt om den innebär ett åsidosättande av fördragen eller unionens allmänna rättsprinciper?

2) Med beaktande av

- artiklarna 2 och 3 FEU och bestämmelserna i tredje delen, avdelning VIII FEUF, och särskilt artiklarna 119–123 och 125–127 FEUF,
- unionens exklusiva befogenhet avseende den monetära politiken såsom anges i artikel 3.1 c FEUF, och i fråga om att ingå internationella avtal som faller under artikel 3.2 FEUF,
- unionens befogenhet vad gäller att samordna den ekonomiska politiken i enlighet med artikel 2.3 FEUF och tredje delen, avdelning VIII FEUF,
- unionsinstitutionernas befogenheter och funktioner enligt de principer som anges i artikel 13 FEU,
- principen om lojalt samarbete som slås fast i artikel 4.3 FEU, och
- de allmänna unionsrättsliga principerna, särskilt den allmänna principen om effektivt domstolsskydd och rätten till ett effektivt rättsmedel såsom föreskrivs i artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, och den allmänna rättssäkerhetsprincipen,

har en medlemsstat i Europeiska unionen som har euron som valuta rätt att ingå och ratificera ett sådant internationellt avtal som ESM-fördraget?

3) För det fall Europeiska rådets beslut bedöms vara giltigt, är en medlemsstats rätt att ingå och ratificera sådana avtal som ESM-fördraget avhängig av att nämnda beslut trätt i kraft?

12. EU-domstolens ordförande har på begäran av den nationella domstolen den 4 oktober 2012 beslutat att begäran om förhandsavgörande ska handläggas skyndsamt i enlighet med artikel 104 a första stycket i domstolens rättegångsregler.

13. Klaganden, den belgiska, tyska, irländska, grekiska, spanska, franska, italienska, cypriotiska, nederländska, österrikiska och den slovakiska regeringen samt Förenade konungarikets regering och Europeiska rådet och kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden i målet. Utöver klaganden har Europaparlamentet samt alla ovannämnda regeringar och unionsorgan deltagit vid förhandlingen den 23 oktober 2012, med undantag för den cypriotiska och den österrikiska regeringen.

III – Rättslig bedömning

A – Den första frågan: Giltigheten av beslut 2011/199

14. Den hänskjutande domstolen vill genom sin första fråga få klarhet i huruvida beslut 2011/199 är giltigt med beaktande av att det förenklade ändringsförfarandet i artikel 48.6 FEU tillämpats och med beaktande av innehållet i den föreslagna ändringen.

1. Upptagande av den hänskjutna tolkningsfrågan till sakprövning

15. Flera medlemsstater har helt eller delvis ifrågasatt huruvida den hänskjutna frågan kan tas upp till sakprövning.

a) Huruvida talan om ogiltigförklaring har företräde enligt artikel 263 FEUF

16. Den irländska regeringen har anfört att klaganden borde ha bestritt giltigheten av beslut 2011/199 genom en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF. Fristen för väckande av en sådan talan har emellertid redan löpt ut. Av domstolens fasta rättspraxis följer emellertid att det inte är möjligt att genom en tvist vid en nationell domstol och därpå följande begäran om förhandsavgörande indirekt ifrågasätta giltigheten av en rättsakt som antagits av ett organ när detta innebär att villkoren för upptagande till sakprövning av en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF kringgås.

17. Det stämmer visserligen att en enskild som skulle ha kunnat väcka talan mot de rättsakter som antagits av en institution enligt artikel 263 FEUF men som låtit den i detta hänseende föreskrivna tidsfristen löpa ut enligt fast rättspraxis saknar möjlighet att ifrågasätta lagenligheten av ovannämnda akt vid de nationella domstolarna.² Enligt fast rättspraxis förutsätter detta emellertid att det är uppenbart att en talan som väckts med stöd av artikel 263 FEUF mot den omtvistade bestämmelsen hade kunnat tas upp till sakprövning.³ Denna förutsättning har emellertid uppenbarligen inte uppfyllts av klaganden, eftersom det inte var uppenbart att han direkt och personligen berörs av beslut 2011/199 och därmed har rätt att väcka talan.

b) Domstolens prövningsrätt

18. Europeiska rådet och flera medlemsstater har hävdat att den andra delen av den första tolkningsfrågan om huruvida innehållet i beslut 2011/199 är förenligt med primärrätten inte kan tas upp till sakprövning.

19. De har anfört att domstolen inte har prövningsrätt vad gäller frågan huruvida beslut 2011/199 är förenligt med fördragen och unionens allmänna rättsprinciper. Domstolen kan i förevarande fall där det rör sig om ett beslut som innebär en fördragsändring på sin höjd pröva huruvida de fördragsbestämmelser som fastställs i artikel 48.6 FEU för ändringen har iakttagits, men inte om innehållet i beslutet är förenligt med primärrätten. Genom beslutet skapas nämligen ny fördragsrätt som i princip inte omfattas av domstolens giltighetsprövning. En bedömning av huruvida en beslutad fördragsändring i materiellt hänseende är förenlig med gällande fördragsrätt skulle dessutom utesluta fördragsändringar.

20. Frågan huruvida den andra delen av den första tolkningsfrågan kan tas upp till sakprövning regleras av artikel 267 FEUF. Såsom vissa medlemsstater har anfört framgår det av en jämförelse mellan punkterna a och b i denna bestämmelse att domstolen inte kan meddela förhandsavgöranden angående giltigheten av fördrag, utan enbart angående giltigheten av rättsakter som beslutas av unionens institutioner.

21. Beslut 2011/199 kan emellertid som sådant inte anses som ett fördrag i den mening som avses i artikel 267 första stycket punkt a, utan utgör enligt artikel 48.6 andra stycket första meningen FEU enbart en rättsakt inom ramen för en fördragsändring. Europeiska rådet, som har antagit beslutet, är dessutom ett unionsorgan enligt artikel 13.1 andra stycket FEU. Domstolen ska, såsom olika medlemsstater och kommissionen framhållit, i princip pröva huruvida beslutet är giltigt.

22. Frågan uppkommer emellertid i vilken omfattning domstolen ska bedöma giltigheten av innehållet i ett beslut som innebär en fördragsändring.

2 — Se, bland annat, dom av den 9 mars 1994 i mål C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf (REG 1994, s. I-833; svensk specialutgåva, volym 15, s. I-59), punkt 17, och av den 29 juni 2010 i mål C-550/09, E och F (REG 2010, s. I-6213), punkt 46.

3 — Se, bland annat, dom av den 11 november 1997 i mål C-408/95, Eurotunnel m.fl. (REG 1997, s. I-6315), punkt 29, och av den 8 juli 2010 i mål C-343/09, Afton Chemical (REG 2010, s. I-7023), punkt 19.

23. Det kan inledningsvis fastställas att domstolens prövningsrätt i fördraget inte har begränsats till att omfatta frågan huruvida fördragsbestämmelserna har iakttagits. Detta konstaterande väger särskilt tungt mot bakgrund av den omständigheten att en sådan begränsning uttryckligen föreskrivs i artikel 269 FEUF för ett annat fall, nämligen avseende en rättsakt som antagits i enlighet med artikel 7 FEU. Domstolen kan följaktligen i princip även pröva innehållet i och inte enbart förfarandet avseende ett beslut om fördragsändring som antagits i enlighet med artikel 48.6 FEU.

24. Det ska dessutom klargöras utifrån vilken måttstock giltigheten av innehållet i ett beslut som innebär en ändring av fördraget ska bedömas.

25. Artikel 48.6 tredje stycket FEU, enligt vilken beslutet inte får medföra en utökning av unionens befogenheter, utgör en första måttstock. Detta har varken ifrågasatts av Europeiska rådet eller av medlemsstaterna, trots att denna bestämmelse inte reglerar förfarandet utan ställer krav på innehållet i beslutet.

26. Begränsningen i artikel 48.6 andra stycket första meningen FEU till ändringar av bestämmelser i tredje delen i FEUF utgör den andra måttstocken för giltigheten av innehållet i beslutet.

27. Härav följer inledningsvis att beslutet till sitt innehåll inte kan bedömas mot bakgrund av bestämmelserna i tredje delen. Ett beslut som medför en ändring står nödvändigtvis i konflikt med gällande bestämmelser i tredje delen i FEUF. Detta är särskilt uppenbart när det gäller ett beslut som, såsom uttryckligen tillåts enligt artikel 48.6 andra stycket första meningen FEU, skulle medföra ändring av samtliga bestämmelser i tredje delen i FEUF. Om ett beslut som innebär en ändring av fördraget skulle bedömas mot bakgrund av dessa bestämmelser i tredje delen i FEUF så skulle detta nödvändigtvis leda till en ogiltigförklaring av beslutet. Detta skulle innebära att det förenklade ändringsförfarandet i artikel 48.6 FEU inte kan tillämpas. Ett sådant beslut kan mot bakgrund av vad som anförts ovan inte innebära ett åsidosättande av de fördragsbestämmelser som återfinns i tredje delen i FEUF.

28. Begränsningen till en ändring som enbart omfattar den tredje delen i FEUF kräver emellertid en prövning mot bakgrund av primärrättsliga bestämmelser som återfinns på andra ställen. Enligt artikel 48.6 andra stycket första meningen får Europeiska rådet nämligen inte ändra några bestämmelser utanför tredje delen i FEUF. Detta kan inte enbart gälla i formellt hänseende, utan måste, såsom även den italienska regeringen har påpekat, även gälla i materiellt hänseende. En formell ändring av den tredje delen i FEUF får inte medföra en materiell ändring av primärrätten som enligt det förenklade ändringsförfarandet inte får ändras alls.

29. Europeiska rådet är således inte enbart förhindrat att anta ett beslut om ändring av fördragstexten utanför tredje delen i FEUF. Det får inte heller ändra texten i den tredje delen i FEUF på så sätt att den står i strid med de primärrättsliga bestämmelserna utanför denna del.

30. Skulle Europeiska rådets beslut nämligen anses giltigt om en bestämmelse infördes i den tredje delen i FEUF genom vilken en bestämmelse i den andra delen exempelvis skulle upphävas tillfälligt eller genom vilken ytterligare villkor skulle uppställas för dess tillämpning, så skulle begränsningen av det förenklade ändringsförfarandet till ändringar i tredje delen i FEUF sättas ur spel. I det fallet skulle samtliga bestämmelser i fördraget kunna ändras genom detta förfarande, så länge som bestämmelsen i fråga formellt återfinns i den tredje delen.

31. Genom denna slutsats ifrågasätts inte medlemsstaternas principiella befogenhet att ändra samtliga primärrättsliga bestämmelser. Om emellertid det förenklade ändringsförfarandet enligt artikel 48.6 FEU tillämpas för en ändring, såsom utan tvekan skett i förevarande fall,⁴ så ska även detta förfarandes gränser iakttas. Omfattningen av domstolens prövning beror således, till skillnad från vad den franska regeringen hävdar, på vilket ändringsförfarande som tillämpats.

32. Ett beslut som antagits av det Europeiska rådet i enlighet med artikel 48.6 andra stycket första meningen FEU ska även bedömas mot bakgrund av de primärrättsliga bestämmelser som befinner sig utanför den tredje delen i FEUF. Det ankommer således på domstolen att pröva om ett sådant beslut avser en fördragsändring som är begränsad till en ändring av den tredje delen i FEUF eller om det utgör en ändring av den övriga primärrätten.

33. Mot bakgrund av vad som anförts ovan är det inte motiverat att begränsa en sådan prövning till de grundläggande principerna i den övriga primärrätten, såsom kommissionen emellertid har gjort. En sådan differentiering finner inte stöd i artikel 48.6 andra stycket första meningen FEU.

c) Tolkning av den första tolkningsfrågan

34. Den första tolkningsfrågan ska således prövas i den omfattning som giltigheten av beslut 2011/199 ifrågasätts med avseende på iakttagandet av samtliga villkor i artikel 48.6 FEU. Såsom anförts ovan innefattar detta en prövning med avseende på den primärrätt som återfinns utanför den tredje delen i FEUF. I enlighet härmed ska den andra delen av tolkningsfrågan som avser hela primärrätten tolkas restriktivt.

35. Dessutom ska prövningen av giltigheten av beslut 2011/199 begränsas till grunder för ogiltighet som den hänskjutande domstolen angett i sin motivering till beslutet om hänskjutande.⁵

36. Trots formuleringen i den andra delen av den första tolkningsfrågan har den hänskjutande domstolens genom denna formulering inte avsett att ifrågasätta huruvida innehållet i beslut 2011/199 är förenligt med samtliga primärrättsliga bestämmelser.

37. I den mån som det i klagandens argumentation som återges i beslutet om hänskjutande dessutom antyds att även en minskning av unionens befogenheter genom beslut 2011/199 påverkar dess laglighet har varken den hänskjutande domstolen framfört en sådan grund för ogiltighet eller klaganden yttrat sig i detta avseende inom ramen för förevarande förfarande.

2. Utökning av unionens befogenheter

38. Den hänskjutande domstolen vill för det första få klarhet i om den ändring av artikel 136 FEU som föreskrivs i beslut 2011/199 medför en utökning av de befogenheter som unionen tilldelats inom ramen för fördragen. Detta är förbjudet enligt artikel 48.6 tredje stycket FEU.

39. Klaganden har i detta avseende gjort gällande att tillägget i artikel 136 FEUF innebär en dold utökning av unionens befogenheter. Genom detta tillägg kan euroländerna bedriva ett utvidgat samarbete vad gäller den ekonomiska och monetära politiken. Detta samarbete sker emellertid även inom ramen för en överstatlig institution vars beslut är bindande för dessa medlemsstater. Därmed utökas unionens befogenheter, eftersom unionsrätten numera ska reglera ett område som tidigare var förbehållet medlemsstaterna.

4 — Se i detta avseende även ingressen till beslut 2011/199.

5 — Se, avseende en sådan begränsning, dom av den 11 november 1997 i mål C-408/95, Eurotunnel m.fl. (REG 1997, s. I-6315), punkt 34.

40. Jag delar inte denna uppfattning.

41. Enligt det nya tredje stycket första meningen i artikel 136 FEUF får euroländerna ”inrätta en stabilitetsmekanism”. Genom den andra meningen i det nya stycket förtydligas att finansiellt stöd ska beviljas genom denna mekanism.

42. Den planerade ändringen riktar sig följaktligen enbart till medlemsstaterna och reglerar inte unionens befogenheter. Dessutom föreligger härmed ingen unionsrättslig skyldighet för medlemsstaterna att agera.

43. Därutöver kan enbart den omständigheten att en unionsrättslig regel överhuvudtaget antagits inte anses utgöra en utökning av unionens befogenheter i den mening som avses i artikel 48.6 tredje stycket FEU. I annat fall skulle denna bestämmelse utgöra ett hinder för alla tillägg till fördraget enligt det förenklade ändringsförfarandet i artikel 48.6 FEU.

44. Det stämmer visserligen att de skyldigheter som regleras i unionsrätten för medlemsstaterna, beroende på vad de gäller, kan innebära en materiell utökning av unionens befogenheter. En sådan skyldighet kan dock i förevarande fall på sin höjd bestå i att det i den nya artikel 136.3 andra stycket FEUF föreskrivs att beviljande av finansiellt stöd ”kommer” att vara föremål för ”strikt villkor”. Härav kan slutsatsen dras att medlemsstaterna enligt unionsrätten inte ska kunna agera fritt när det gäller finansiellt stöd.

45. Det framgår dock under alla omständigheter av det sammanhang i vilket bestämmelsen ingår⁶ och av förarbetena⁷ att sådana ”strikt villkor” måste avse den ekonomiska politiken. Unionen har emellertid redan enligt artiklarna 5.1 första stycket andra meningen, 119.1 a och artikel 120 och följande artiklar FEUF en allmän befogenhet vad gäller den ekonomiska politiken samt regleringen av finansiellt stöd.

46. Slutligen kan det vad gäller en motsvarande argumentation som klaganden framfört fastställas att eventuella överföringar av befogenheter till unionsinstitutionerna genom ESM-fördraget saknar betydelse för bedömningen av huruvida den föreslagna artikel 136.3 FEUF är laglig. Kommissionen har intagit samma ståndpunkt i förevarande fall. Det ska nämligen enbart prövas om bestämmelsen i den nya artikeln 136.3 FEUF även utgör ett åsidosättande av artikel 48.6 tredje stycket FEU. I ESM-fördraget fastställs emellertid inte innehållet i artikel 136.3 FEUF. Eftersom det i artikel 136.3 FEUF inte föreskrivs någon överföring av befogenheter till unionsinstitutioner föreligger inte något åsidosättande av artikel 48.6 tredje stycket FEU.

47. Beslut 2011/199 medför således ingen utökning av de befogenheter som unionen tilldelas i fördragen. Beslutet utgör följaktligen inget åsidosättande av artikel 48.6 tredje stycket FEU.

3. Åsidosättande av artikel 3.1 c FEUF

48. Det ska inom ramen för den andra delen av den första frågan prövas om det tillägg som föreskrivs av artikel 136.3 FEUF enbart avser en ändring av den tredje delen i FEUF, såsom föreskrivs i artikel 48.6 andra stycket första meningen FEU. Detta skulle inte vara fallet om bestämmelsen skulle innebära en materiell ändring av primärrättsliga bestämmelser utanför den tredje delen i FEUF.

49. Enligt beslutet om hänskjutande föreligger såtillvida enbart väsentliga tvivel beträffande artikel 3.1 c FEUF enligt vilken unionen ska ha exklusiv befogenhet för den monetära politiken för euroländerna.

⁶ — Se skäl 4 i beslut 2011/199.

⁷ — Se slutsatserna från Europeiska rådet av den 20 april 2011 från dess möte den 24–25 mars 2011, EUCO 10/1/11 REV 1, punkt 16 och följande punkt och bilaga II.

50. Klaganden har i detta avseende gjort gällande att införandet av artikel 136.3 FEUF genom beslut 2011/199 strider mot artikel 3.1 c FEUF. Genom att medlemsstaterna genom den nya bestämmelsen i FEUF tilldelats befogenhet att införa en stabilitetsmekanism för att stabilisera euroområdet har de nämligen i strid med bestämmelsen erhållit befogenheter vad gäller den monetära politiken.

51. Oberoende av huruvida medlemsstaterna överhuvudtaget tilldelats befogenheter vad gäller den monetära politiken enligt beslut 2011/199⁸, ska det hänvisas till rättsföljderna av unionens exklusiva befogenhet. Enligt artikel 2.1 FEUF får medlemsstaterna nämligen vidta åtgärder på de områden där unionen har exklusiv befogenhet endast efter bemyndigande från unionen. Exklusiv befogenhet för unionen enligt artikel 3 FEUF innebär således inte att endast unionen får vidta åtgärder på detta område.

52. Ett eventuellt bemyndigande för medlemsstaterna att vidta åtgärder på områden där unionen har tilldelats exklusiv befogenhet genom artikel 136.3 FEUF innebär således ingen materiell ändring av bestämmelserna om unionens exklusiva befogenhet enligt artikel 2.1 och 3.1 c FEUF. De har fortsatt samma innebörd som tidigare.

53. Med avseende på artikel 3.1 c FEUF kan det således inte fastställas att beslut 2011/199 innebär ett åsidosättande av begränsningarna av det förenklade ändringsförfarandet i artikel 48.6 FEU.

4. Åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen

54. I samband med klagandens argument uppkommer i beslutet om hänskjutande frågan om den komplettering som föreskrivs av artikel 136 FEUF strider mot den allmänna rättssäkerhetsprincipen.

55. Klaganden har gjort gällande att den föreskrivna bestämmelsen är så oklar att medlemsstaterna enligt denna bestämmelse skulle kunna vidta sådana åtgärder som går utöver vad som är tillåtet genom en fördragsändring med tillämpning av det förenklade ändringsförfarandet i artikel 48.6 FEU. I de fördragsbestämmelser som antagits genom detta förfarande måste emellertid de begränsningar som föreskrivs i artikel 48.6 FEU komma till uttryck i själva ordalydelsen, eftersom gränserna för det förenklade ändringsförfarandet inte längre framgår av dessa bestämmelser efter deras ikraftträdande.

56. Detta argument avser i själva verket inte åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen, till exempel i form av kravet att lagen ska vara klart definierad.⁹ Klaganden menar inte att den föreskrivna artikeln 136.3 FEUF som sådan är så oklar att de till vilka normen riktar sig inte kan utläsa de skyldigheter som följer av denna och att normen således inte kan vara giltig. Klaganden har snarare hävdad att eftersom denna bestämmelse införts genom det förenklade ändringsförfarandet måste gränserna för detta förfarande även komma till uttryck i bestämmelsens ordalydelse, eftersom den i annat fall skulle kunna tolkas som obegränsad. Klaganden avser således omfattningen av de krav som följer av artikel 48.6 FEU på innehållet i en ändrad fördragsbestämmelse.

57. Klaganden har således rätt i att det inte kan godtas att en bestämmelse som införts enligt det förenklade ändringsförfarandet i artikel 48.6 FEU tillämpas på så sätt som i strid med punkt 3 i denna bestämmelse till exempel innebär en utökning av unionens befogenheter. En sådan tillämpning av den införda fördragsbestämmelsen skulle strida mot artikel 48.6 tredje stycket FEU.

58. Av det skälet måste en fördragsbestämmelse som antagits enligt det förenklade ändringsförfarandet i artikel 48.6 FEU nödvändigtvis tolkas på så sätt att begränsningarna i detta förfarande beaktas.

⁸ — Se i detta avseende, beträffande ESM-fördragets föremål, nedan punkt 75 och följande punkter.

⁹ — Se i detta avseende, bland annat, dom av den 9 juli 1981 i mål 169/80, *Gondrand och Garancini* (REG 1981, 1931), punkt 17, och av den 15 juli 2010 i mål C-582/08, *kommissionen mot Förenade konungariket* (REG 2010, s. I-7191), punkt 49.

59. Vid sitt krav att begränsningen nödvändigtvis ska komma till uttryck i ordalydelsen av den ändrade fördragsbestämmelsen utgår klaganden därför från det felaktiga antagandet att en bestämmelse som införts enligt det förenklade ändringsförfarandet efter ikraftträdandet kan utvecklas vad gäller det normativa innehållet oberoende av de gränser som anges i artikel 48.6 FEU. Det förhåller sig inte på det sättet. De gränser som föreskrivs för en fördragsändring i förfarandet i artikel 48.6 FEU fastställer även gränserna för det normativa innehållet i den ändrade fördragsbestämmelsen.

60. Genom detta krav uppkommer en viss rangordning av primärrätten vilket ökar unionsrättens komplexitet i rättstekniskt hänseende. Denna rangordning följer emellertid oundvikligen av begränsningen av det förenklade ändringsförfarandet enligt artikel 48.6 FEU.

61. En framtida artikel 136.3 FEUF ska således nödvändigtvis tolkas så, att den för det första utesluter en utökning av unionens befogenheter och för det andra säkerställer att primärrätten iakttas utanför den tredje delen i FEUF. Mot bakgrund av vad som anförts ovan strider beslut 2011/199, trots sin öppna formulering, varken mot artikel 48.6 FEU eller mot rättssäkerhetsprincipen.

5. Slutsats i denna del

62. Av bedömningen av den första frågan framgår således inte något som skulle kunna påverka giltigheten av beslut 2011/199.

B – Den andra tolkningsfrågan: Rätten att ingå och ratificera ESM-fördraget

63. Den hänskjutande domstolen vill genom sin andra fråga få klarhet i huruvida en medlemsstat med avseende på flera bestämmelser i primärrätten har rätt att ingå och ratificera ett internationellt avtal såsom ESM-fördraget.

64. Denna tolkningsfråga avser tolkningen av den befintliga lagstiftningen. För svaret på frågan ska därför det tillägg av en tredje punkt i artikel 136 FEUF som föreskrivs i beslut 2011/199 inte beaktas på grund av att den ännu inte trätt i kraft. Trots den omständigheten att Europeiska rådet i nämnda beslut angett att fördragsändringen är nödvändig för inrättandet av ESM¹⁰ är det inte uteslutet att ett ingående och ratificering av ESM-fördraget även är förenlig med befintliga avtal. Såväl Europeiska rådet som medlemsstaterna har gjort gällande att den fördragsändring som föreskrivs i beslut 2011/199 endast är av klargörande natur.

1. Huruvida frågan kan tas upp till sakprövning

65. Olika parter i målet har ifrågasatt huruvida den andra frågan kan tas upp till sakprövning från olika aspekter.

a) Domstolens behörighet att företa en prövning

66. Inledningsvis har den spanska regeringen gjort gällande att domstolen inte är behörig att besvara den andra frågan. ESM-fördraget är ett internationellt avtal som inte omfattas av unionsrätten. Enligt domstolens fasta praxis är domstolen enbart behörig att tolka sådana avtal i de fall där unionen är part i avtalet.¹¹

¹⁰ — Se skäl 2 i beslut 2011/199.

¹¹ — Se, bland annat, dom av den 30 september 2010 i mål C-132/09, kommissionen mot Belgien (REG 2010, s. I-8695), punkt 43 och där angiven rättspraxis.

67. Det stämmer att domstolen enligt artikel 267 FEUF endast är behörig att tolka unionsrätten. Den andra frågan avser emellertid endast tolkningen av unionsrätten men inte tolkningen av ESM-fördraget. Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i vilka skyldigheter de bestämmelser som anges i den andra frågan medför för medlemsstaterna och om dessa skyldigheter utgör hinder mot att ingå och ratificera ett internationellt avtal som ESM-fördraget. Föremålet för förevarande förfarande kan således jämföras med en begäran om förhandsavgörande som avser frågan huruvida en bestämmelse i den nationella lagstiftningen är förenlig med unionsrätten. Domstolen får i det fallet inte heller tolka nationell lagstiftning.¹² Domstolens tolkning av unionsrätten ska i ett sådant fall emellertid ske särskilt med hänsyn till det innehåll i den nationella lagstiftningen som den hänskjutande domstolen anger.

68. Domstolen är således behörig att besvara den andra frågan.

b) Tillräcklig information i begäran om hänskjutande

69. Olika medlemsstater har dessutom ifrågasatt huruvida den andra frågan kan tas upp till sakprövning såtillvida som den hänskjutande domstolen inte i tillräcklig omfattning har redogjort för hur de bestämmelser som anges i den andra frågan utgör hinder mot att ingå och ratificera ESM-fördraget. Särskilt den franska regeringen har i detta sammanhang även hänvisat till medlemsstaternas skydd med avseende på deras möjlighet att yttra sig i begäran om förhandsavgörande.

70. Domstolen kan enligt fast rättspraxis avvisa en begäran om förhandsavgörande om den inte har tillgång till de faktiska eller rättsliga omständigheter som är nödvändiga för att den ska kunna ge ett ändamålsenligt svar på de frågor som ställts till den.¹³ Härvid ska de uppgifter som lämnas i begäran om förhandsavgörande inte bara göra det möjligt för domstolen att lämna användbara svar, utan också ge såväl medlemsstaternas regeringar som andra berörda möjlighet att avge yttranden i enlighet med artikel 23 i domstolens stadga.¹⁴

71. Mot bakgrund av vad som anförts ovan är medlemsstaternas invändningar avseende upptagande till sakprövning delvis berättigade. Den hänskjutande domstolen har nämligen inom ramen för den andra tolkningsfrågan hänvisat till ett flertal fördragsbestämmelser och till och med till avdelning VIII i den tredje delen i FEUF i dess helhet. I motiveringen till begäran om förhandsavgörande kommenteras emellertid inte var och en av de fördragsbestämmelser som anges där. Särskilt avseende vissa bestämmelser – detta gäller bland annat artiklarna 119 och 120 FEUF, som den slovakiska regeringen har påpekat – förklaras inte på vilket sätt tolkningen av dessa kan ifrågasättas. Den andra frågan måste således komprimeras något för att uppfylla de krav som ställs i rättspraxis på de uppgifter som ska lämnas i begäran om förhandsavgörande.

72. Den hänskjutande domstolen har som motivering till den andra frågan hänfört sig till de fem invändningar som klaganden har framfört, och har uppenbarligen formulerat dessa invändningar i sex strecksatser i den andra frågan.¹⁵ Innehållet i den andra frågan ska således fastställas på grundval av dessa invändningar utan att samtliga fördragsbestämmelser som den hänskjutande domstolen i den andra frågan anført behöver diskuteras.

12 — Se, bland annat, dom av den 27 oktober 2011 i mål C-504/10, Tanoarch (REU 2011, s. I-10853), punkt 43.

13 — Se, bland annat, dom av den 19 juli 2012 i mål C-470/11, Garkalns, punkt 18 och där angiven rättspraxis.

14 — Se, bland annat, dom av den 9 december 2010 i mål C-241/09, Fluxys (REU 2010, s. I-12773), punkt 30 och där anförd rättspraxis.

15 — Se beslutet om hänskjutande, s. 12 och följande sida. Den första invändningen kommer till uttryck i den första strecksatsen, den andra i den femte, den tredje i den andra och tredje, den fjärde i den fjärde och den femte invändningen i sista strecksatsen.

73. Enligt de invändningar som klaganden framfört strider ESM-fördraget mot fördelningen av befogenheter mellan unionen och medlemsstaterna (se nedan punkt 2) samt mot regeln om "no-bailout" i artikel 125 FEUF (se nedan punkt 3). Klaganden anser vidare att ESM tilldelar unionsorganen nya befogenheter i strid med fördraget (se nedan punkt 4). ESM-fördraget strider dessutom mot principen om rätt till ett effektivt domstolsskydd i artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och rättssäkerhetsprincipen (se nedan punkt 5). Inrättandet av ESM som en självständig internationell organisation utgör slutligen ett kringgående av de unionsrättsliga bestämmelserna vilket är oförenligt med principen om lojalt samarbete enligt artikel 4.3 FEU (se nedan punkt 6).

2. Fördelning av befogenheter mellan unionen och medlemsstaterna

74. Det ska först och främst klargöras huruvida ingående och ratificering av ESM-fördraget strider mot bestämmelserna i fördraget om befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna. Klaganden anser att medlemsstaterna härigenom överträtt unionens befogenheter vad gäller den monetära politiken (se nedan punkt a), samordningen av den ekonomiska politiken (se nedan punkt b) samt ingående av internationella avtal (nedan punkt c).

a) Den monetära politiken

75. Enligt artikel 3.1 c FEUF ska unionen ha exklusiv befogenhet vad gäller "[d]en monetära politiken för de medlemsstater som har euron som valuta". Enligt artikel 2.1 FEUF får medlemsstaterna själva vidta åtgärder endast "efter bemyndigande från unionen eller för att genomföra unionens akter".

76. Klaganden har i detta sammanhang anfört att syftet med ESM-fördraget är att skydda euron. Dessutom påverkar ESM:s verksamhet uppenbarligen penningmängden och därmed prisstabiliteten i euroområdet. Den inverkar således direkt på den monetära politiken som enbart omfattas av unionens och den europeiska centralbankens kontroll.

77. De medlemsstater som har yttrat sig i målet anser däremot att ESM-fördraget inte strider mot unionens exklusiva befogenhet vad gäller den monetära politiken. Flera medlemsstater har dessutom i det här avseendet anfört att ESM:s verksamhet utgör ekonomisk politik och inte monetär politik.

78. Primärrätten innehåller inte någon uttrycklig definition av begreppet monetär politik och begreppet har hittills inte heller definierats av domstolen. För euroländerna regleras det område som omfattar monetär politik av kapitel 2 avdelning VIII i FEUF som har rubriken "Monetär politik". För att definiera det område som omfattar den monetära politiken ska således bestämmelserna i detta kapitel granskas.

79. I kapitlet avseende den monetära politiken beskrivs i artiklarna 127–133 huvudsakligen uppgifter, befogenheter och organisation som Europeiska centralbankssystemet (nedan kallat ECBS) har. Av artikel 282.1 andra meningen FEUF framgår att unionens monetära politik enbart ska föras av ECBS. I artikel 127.2 FEUF anges ECBS:s grundläggande uppgifter som består av genomförande av den monetära politiken, genomförande av valutatransaktioner i enlighet med valutapolitiken enligt artikel 219 FEUF, förvaltning av medlemsstaternas officiella valutareserver och främjande av ett fungerande betalningssystem. Dessa uppgifter beskriver således omfattningen av den monetära politiken i den mening som avses i artikel 3.1 c FEUF.

80. Det ska prövas om ESM-fördraget står i strid med ECBS:s uppgifter.

81. Enligt artikel 3.1 i ESM-fördraget ska ESM ge medlemsstaterna "stabilitetsstöd" när en EMS-medlems övriga finansieringsmöjligheter påverkas.¹⁶ Detta stöd ska i enlighet härmed vara "oundgängligt" för att "trygga den finansiella stabiliteten i euroområdet som helhet eller i dess medlemsstater". Såsom de "finansiella stödinstrument" som närmare anges i artiklarna 14–18 i ESM-fördraget visar, rör det sig huvudsakligen om att på vissa villkor ge ESM-medlemmar lån för vilka villkor för finansieringen av deras budget uppställs.

82. En sådan kreditgivning omfattas som sådan inte av någon av ECBS:s uppgifter enligt artikel 127.2 FEUF. Dessutom förhåller det sig på det sättet att artiklarna 123 och 124 FEUF som direkt befattar sig med medlemsstaternas finansiella villkor återfinns i kapitlet avseende den ekonomiska politiken och inte i kapitlet avseende den monetära politiken.

83. En annan bedömning kan inte heller göras med beaktande av de villkor på vilka lån ges. Dessa möjliga villkor gäller enligt artikel 12.1 andra meningen i ESM-fördraget "allt från ett makroekonomiskt anpassningsprogram till fortlöpande iakttagande av i förväg fastställda kvalifikationskrav". Av denna formulering framgår visserligen inte direkt vilket innehåll villkor kan ha förutom att vara ett makroekonomiskt anpassningsprogram. Såsom emellertid även framgår av artikel 13.3 andra meningen i EMS-fördraget ska de villkor som avtalats med den berörda ESM-medlemmen vara "fullt förenliga med de åtgärder för samordning av den ekonomiska politiken som avses i EUF-fördraget". Villkoren rör således den ekonomiska politiken och inte den monetära politiken.

84. Till skillnad från vad klaganden har hävdat innebär inte heller omständigheten att EMS:s verksamhet kan ha en direkt inverkan på penningmängden att verksamheten utgör penningpolitik, och därmed monetär politik i den mening som avses i artikel 127.2 FEUF. ESM är ingen affärsbank som kan skapa pengar genom att ge lån. De lån som ESM ger måste tvärtom fullständigt finansieras genom inbetalt grundkapital eller genom artikel 3.2 i EMS-fördraget genom låntagande.

85. Det ska slutligen påpekas att inte varje form av ekonomisk politik, såsom den tyska regeringen i viss utsträckning med rätta anför, kan anses utgöra monetär politik av det skälet att den indirekt kan påverka eurons prisstabilitet. I annat fall skulle hela den ekonomiska politiken vara förebehållen ECBS och bestämmelserna i fördraget om samordning av den ekonomiska politiken inom unionen skulle förlora sin ändamålsenliga verkan.

86. Det kan således fastställas att en bestämmelse som den i ESM-fördraget inte berör unionens exklusiva befogenhet för euroländernas monetära politik enligt artikel 3.1 c FEUF.

b) Samordning av den ekonomiska politiken

87. Därutöver uppkommer emellertid frågan om ingående och ratificering av ESM-fördraget är förenligt med unionens befogenhet att samordna medlemsstaternas ekonomiska politik.

88. Enligt artiklarna 2.3 och 5.1 FEUF ska medlemsstaterna samordna sin ekonomiska politik inom ramen för unionen. I detta avseende innehåller särskilt artiklarna 120 och 121 FEUF bestämmelser som bland annat i artikel 121.2 FEUF föreskriver rekommendationer från rådet avseende allmänna riktlinjer för medlemsstaternas ekonomiska politik. Därutöver innehåller kapitlet om ekonomisk politik artikel 126 FEUF i vilken vissa förfaranden föreskrivs för att medlemsstaterna ska undvika alltför stora underskott i den offentliga sektorns finanser och som bland annat i punkt 7 innehåller rekommendationer av rådet om avhjälpande av alltför stora underskott samt i punkt 11 eventuella sanktioner.

16 — Se även skäl 1 och skäl 13 i ESM-fördraget.

89. Klaganden anser att de villkor som avtalats inom ramen för ESM:s stabilitetsstöd vad gäller dess funktion motsvarar rekommendationerna enligt artikel 121 och 126 FEUF. Eftersom medlemsstaterna enligt artikel 2.2 andra meningen FEUF på ett område där de har delad befogenhet enbart får vidta åtgärder i den mån som unionen inte har utövat sin befogenhet skulle EMS därmed rättsstridigt trätt unionens befogenheter förnär.

90. Jag delar inte denna uppfattning.

91. I den mån som villkoren för ett finansiellt stödinstrument som ESM beviljat enligt artikel 13.3 andra stycket i ESM-fördraget avser att samordna den ekonomiska politiken inom unionen innebär inte detta en samordning av medlemsstaternas ekonomiska politik, utan den samordning som redan skett på unionsnivå genomförs enbart på detta sätt.

92. I den mån villkoren däremot gäller utanför den samordning av den ekonomiska politik som redan skett på unionsnivå, kan det inte vara tal om en samordning av medlemsstaternas ekonomiska politik genom ESM redan av det skälet att villkoren utgör bestämmelser som antagits av ESM som riktar sig till enskilda medlemsstater och inte en samordning av medlemsstaternas ekonomiska politik. För övrigt framgår inte att villkoren har karaktären av en sanktion inom ramen för ESM.

93. Mot bakgrund av vad som anförts ovan behöver inte frågan avgöras huruvida samordningen av medlemsstaternas ekonomiska politik enligt artiklarna 2.3 och 5 FEUF överhuvudtaget är ett område som omfattas av unionens delade befogenheter. Mot detta talar den omständigheten att dessa bestämmelser innehåller en särskild formulering som avviker från de övriga befogenhetsreglerna i fördraget enligt vilken unionen inte har befogenhet vad gäller samordning av medlemsstaternas ekonomiska politik utan dessa enbart reglerar sin ekonomiska politik inom ramen för unionen. I artikel 4 FEUF, i vilken de områden som omfattas av delad befogenhet fastställs, föreskrivs i punkt 1 emellertid att unionen ska ha befogenhet och i punkt 2 fastställs inte att delad befogenhet ska föreligga för den ekonomiska politiken.

94. För det andra saknar det betydelse huruvida den uppfattning som kommissionen företräder i förevarande fall – att artikel 5.1 FEUF ska tolkas så att en samordning av medlemsstaternas ekonomiska politik i princip enbart får ske inom unionen men inte på andra nivåer – är korrekt.

95. En bestämmelse som den i ESM-fördraget strider således inte mot artiklarna 2.3 FEUF och 5.1 FEUF.

c) Ingående av internationella avtal

96. Med avseende på fördelningen av befogenheter mellan unionen och medlemsstaterna ska det slutligen prövas om unionens exklusiva befogenhet för ingående av internationella avtal enligt artikel 3.2 FEUF utgör hinder mot ingående och ratificering av ESM-fördraget.

97. Enligt denna bestämmelse har unionen exklusiv befogenhet framför allt om ingåendet av ett internationellt avtal "kan påverka gemensamma regler eller ändra räckvidden för dessa". Klaganden anser att ESM-fördraget kan påverka unionsbestämmelserna om den ekonomiska och den monetära politiken.

98. Det kan härvid fastställas att det i artikel 3.2 FEUF, såsom även framgår i samband med artikel 216 FEUF, enbart föreskrivs att unionen har exklusiv befogenhet för avtal med tredje länder och internationella organisationer. Medlemsstaterna förbjuds således enligt denna bestämmelse jämförd med artikel 2.1 FEUF endast att ingå sådana avtal med tredje länder. Det är emellertid enbart medlemsstater som är parter i ESM-fördraget.

99. Det kan således inte på förhand fastställas att artikel 3.2 FEUF inte har beaktats genom en bestämmelse som den i ESM-fördraget. Sålunda som klagandens argumentation avseende artikel 3.2 FEUF slutligen grundar sig på att klaganden anser att unionsbestämmelserna om den ekonomiska och den monetära politiken har åsidosatts genom ESM-fördraget ska denna argumentation granskas inom ramen för prövningen om motsvarande bestämmelser åsidosatts genom ingåendet och ratificeringen av ESM-fördraget.

3. Den så kallade regeln om "no-bailout" i artikel 125 FEUF

100. Artikel 125 FEUF skulle kunna utgöra hinder mot ingående och ratificering av ett fördrag som EMS-fördraget.

101. Klaganden har gjort gällande att ESM-fördraget strider mot artikel 125 FEUF. Det utgör en garanti för euroländernas befintliga förpliktelser. Enligt artikel 125 FEUF är det ur klagandens synvinkel dessutom förbjudet att i ESM-fördraget föreskriva en förpliktelse för medlemsstaterna att bevilja medel för att överta en annan medlemsstats skulder. Den omständigheten att finansiellt stöd enligt ESM-fördraget enbart beviljas på vissa villkor medför inte en annan bedömning.

102. Klaganden har emellertid inte enbart gjort gällande att ESM:s finansiella stödinstrument strider mot artikel 125 FEUF, utan även att bestämmelserna om infordran av kapital strider mot nämnda bestämmelse. Bestämmelsen i artikel 25.2 i ESM-fördraget om ökad infordran av kapital vid en ESM-medlems försummelse innebär att ESM-medlemmarna ställer garanti för skulder som andra ESM-medlemmar ådragit sig.

103. Det ska i det följande således prövas om artikel 125 FEUF utgör ett förbud med avseende på de finansiella stödinstrument som regleras i ESM-fördraget (se nedan punkt a) samt bestämmelserna om infordran av kapital (se nedan punkt b).

a) Finansiella stödinstrument enligt artiklarna 14–18 i ESM-fördraget

104. I artiklarna 14–18 i ESM-fördraget regleras flera "finansiella stödinstrument". Genom artiklarna 14–16 kan olika typer av lån ges till ESM-medlemmar. Enligt artiklarna 17 och 18 kan ESM dessutom ges möjlighet att köpa statsobligationer som utfärdats av en ESM-medlem – från medlemmen själv eller från tredje man. Enligt artikel 12.1 och 12.2 i ESM-fördraget får dessa finansiella stödinstrument enbart beviljas "på strikta villkor, väl anpassade till de valda finansiella stödinstrumenten".

105. Samtliga medlemsstater och de unionsorgan som är parter i förfarandet anser att artikel 125 FEUF i vart fall inte innebär ett förbud mot ESM:s finansiella stödinstrument om villkoren i den framtida bestämmelsen i artikel 136.3 FEUF är uppfyllda. Detta förutsätter att det är oundgängligt att vidta åtgärder för att trygga stabiliteten i euroområdet och att det finansiella stödet är föremål för "strikta" villkor.

i) Medlemsstaternas åtgärder

106. Det ska inledningsvis avgöras om medlemsstaternas ingående och ratificering av ESM-fördraget har ett tillräckligt samband med ESM:s tillämpning av finansiella stödinstrument vilket gör det möjligt att dra slutsatsen att medlemsstaterna har åsidosatt artikel 125 FEUF.

107. Vissa medlemsstater har i detta sammanhang gjort gällande att artikel 125.1 andra meningen FEUF enbart innehåller ett förbud för medlemsstaterna, men inte för en självständig internationell organisation såsom ESM. Denna bestämmelse är följaktligen inte tillämplig på ESM:s verksamhet.

108. Enligt artikel 125.1 andra meningen FEUF ska en medlemsstat för det första inte ansvara för förpliktelser som har ingåtts av myndigheter, andra offentligrättsliga organ eller offentliga företag i en annan medlemsstat (första alternativet). För det andra ska medlemsstaten enligt denna bestämmelse inte heller åta sig sådana förpliktelser (andra alternativet).

109. Trots att ESM utgör en självständig internationell organisation ska medlemsstaterna iaktta unionsrätten när de vidtar åtgärder inom ramen för denna organisation. Medlemsstaterna är nämligen vid genomförandet av sina åtaganden enligt internationella konventioner skyldiga att iaktta sina skyldigheter enligt unionsrätten.¹⁷ Medlemsstaterna ska följaktligen, framför allt när beslut om de finansiella stödinstrument som ska prövas i förevarande fall fattas, beakta bestämmelserna i artikel 125 FEUF. För att kunna bevilja finansiella stödinstrument krävs enligt artiklarna 14–18 i ESM-fördraget ett beslut av ESM-rådet som enligt artikel 5 i ESM-fördraget består av en företrädare från var och en av ESM-medlemmarnas regeringar.

110. För att beviljandet av ett sådant finansiellt stöd ska anses strida mot artikel 125 FEUF krävs inte nödvändigtvis att ESM är bunden av denna bestämmelse. Däremot uppkommer frågan huruvida medlemsstaterna genom att bevilja ett finansiellt stöd genom ESM underlåter att beakta bestämmelserna i artikel 125 FEUF. Eftersom medlemsstaterna har fullständig kontroll över ESM och eftersom ESM:s medel enligt artikel 9 i ESM-fördraget i vart fall delvis härrör från det grundkapital som medlemsstaterna betalt in, innebär inte den omständigheten att finansiella stödinstrument finansieras av ESM och inte direkt ur medlemsstaternas budget att medlemsstaterna inte har åsidosatt artikel 125 FEUF till följd av beviljandet av finansiellt stöd genom ESM. För varje enskilt finansiellt stödinstrument som inrättats inom ESM ska det följaktligen prövas om beviljandet av stöd innebär att medlemsstaterna har ansvar för eller åtar sig förpliktelser som en annan medlemsstat har ingått.

111. Därutöver kan inte enbart beviljandet av finansiellt stöd i sig, utan redan medlemsstaternas ingående och ratificering av ESM-fördraget utgöra ett åsidosättande av artikel 125 FEUF. Finansiellt stöd från ESM beviljas visserligen inte redan genom ingående och ratificering av ESM-fördraget, eftersom det först krävs ett beslut av ESM-rådet. Regeringsföreträdare har såsom angetts ovan skyldighet att iaktta artikel 125 FEUF vid röstning efter ikraftträdandet av ESM-fördraget. Trots denna skyldighet skulle emellertid redan ingående och ratificering av ESM-fördraget åsidosätta artikel 125 FEUF om beslut om finansiellt stöd från ESM skulle kunna fattas i strid med artikel 125 FEUF, eftersom beviljandet av nämnda stöd nödvändigtvis skulle stå i strid med denna bestämmelse.

112. Medlemsstaterna skulle således redan genom att ingå och ratificera ESM-fördraget göra sig skyldiga till ett åsidosättande av artikel 125 FEUF, om de enligt denna bestämmelse i princip inte skulle kunna bevilja finansiellt stöd genom ESM enligt artiklarna 14–18 i ESM-fördraget. Sistnämnda förbud förutsätter att sådant finansiellt stöd inte ens skulle kunna beviljas av medlemsstaterna och beviljandet av ett sådant finansiellt stöd genom ESM skulle utgöra en rättsakt som beslutats av medlemsstaterna, vilket ska prövas i det följande.

ii) ESM som garanti för en medlemsstats förpliktelser

113. Med avseende på de finansiella stödinstrument som står till förfogande ska inledningsvis klagandens påstående att ESM-fördraget i sin helhet utgör en garanti för euroländernas förpliktelser och därmed strider mot artikel 125 FEUF prövas.

114. Såsom kommissionen har anfört fastställs med undantaget från ansvar i det första alternativet i artikel 125.1 andra meningen FEUF inledningsvis att en implicit ömsesidig garanti för medlemsstaternas förpliktelser inte kan härledas ur den monetära unionens existens. Medlemsstaterna har således ingen skyldighet enligt unionsrätten att betala en annan medlemsstats borgenärer.

17 — Se dom av den 15 januari 2002 i mål C-55/00, Gottardo (REG 2002, s. I-413), punkt 33.

115. Dessutom innehåller artikel 125 FEUF emellertid även ett förbud att *frivilligt* åta sig ansvar. I den andra meningen i artikel 125.1 FEUF undantas nämligen ömsesidiga finansiella garantier för det gemensamma genomförandet av ett visst projekt från bestämmelsen. När ett sådant undantag uttryckligen föreskrivs följer därav *e contrario* att ett frivilligt ansvarsåtagande för förpliktelser som ingåtts av en annan medlemsstat skulle åsidosätta artikel 125 FEUF.

116. De finansiella stödinstrument som föreskrivs i ESM-fördraget utgör emellertid inte en sådan garanti för förpliktelser som ingåtts av en annan medlemsstat. Såsom angetts ovan kräver dessa stödinstrument beslut av ESM-rådet¹⁸, vilket innebär att ESM inte har några förpliktelser i detta avseende. Dessutom utgör varken lån eller inköp av obligationer någon garanti för borgenärer i en medlemsstat att deras fordringar kommer att betalas tillbaka. Trots att det även förefaller vara EMS:s uppgift att stärka förtroendet för ESM-medlemmarnas kreditvärdighet¹⁹ så är inga garantier för ESM-medlemmarnas förpliktelser kopplade till de finansiella stödinstrument som står till ESM:s förfogande i detta avseende. Sätillvida behöver inte heller frågan besvaras om en eventuell garanti som ges av EMS även ska betraktas som en garanti som ges av medlemsstaterna.

117. De finansiella stödinstrument som föreskrivs i ESM-fördraget utgör följaktligen i sin helhet inte någon garanti genom vilken medlemsstaterna åtar sig förpliktelser som har ingåtts av andra medlemsstater. Sätillvida strider dess ingående och ratificering inte mot artikel 125 FEUF.

iii) Lån som åtagande av förpliktelser som ingåtts av en medlemsstat

118. Därutöver uppkommer frågan huruvida artikel 125 FEUF innebär att medlemsstaterna inte får ge lån till en ESM-medlem genom ESM. Detta förutsätter att medlemsstaterna inte får ge sådana lån och att beviljande av lån av ESM är ett beviljande av lån av medlemsstaterna.

119. Först och främst innebär inte lån att medlemsstaterna ska ansvara för förpliktelser som har ingåtts av en annan medlemsstat.²⁰ Utöver undantaget från ansvar medför det andra alternativet i artikel 125.1 andra meningen FEUF också ett förbud för medlemsstaterna att åta sig förpliktelser som har ingåtts av andra medlemsstater. Det ska prövas om detta förbud även omfattar beviljande av lån.

— Ordalydelse och systematik

120. Ordalydelsen i den tyska lagtexten, "Eintreten für Verbindlichkeiten", motsvarar inget välbekant rättsligt uttryck.²¹ Enligt den vanliga betydelsen av det tyska uttrycket kan det såväl avse övertagande av förpliktelsen i stället för gäldenären, det vill säga ådragande av en personlig skuld, som fullgörande av den förpliktelse som har ingåtts av en annan person. Medan den franska versionen av bestämmelsen "les prend à sa charge" förefaller uttrycka samma sak torde tyngdpunkten i den engelska versionen med uttrycket "assume the commitments" snarare avse övertagande av förpliktelsen än fullgörandet av denna.

121. Medan därmed även vissa nyanser förefaller föreligga i språkversionerna, har de emellertid gemensamt att medlemsstaterna inte får vidta direkta åtgärder med avseende på en förpliktelse som har ingåtts av en annan medlemsstat. Förbudet mot att åta sig förpliktelser innebär att en medlemsstat enligt ordalydelsen i artikel 125.1 andra meningen följaktligen inte får göra en förpliktelse som har ingåtts av en annan medlemsstat till sin egen, antingen genom att fullgöra dem genom betalning eller genom att själv inta rollen som gäldenär för förpliktelsen som den sedan ska fullgöra vid en senare tidpunkt.

18 — Se ovan punkt 109.

19 — Se skäl 4 i ESM-fördraget.

20 — Se ovan punkt 116.

21 — I de tyska lagtexterna talas ibland om "Eintreten 'in' ein Schuldverhältnis" (inträda i ett skuldförhållande), se 563 § den tyska civillagen (Bürgerliches Gesetzbuch) avseende "Övertagande av rättigheter i samband med hyresvärdens död", "Eintrittsrecht bei Tod des Mieters".

122. Beviljande av ett lån uppfyller inte dessa villkor. Genom att bevilja ett lån varken övertas eller fullgörs en förpliktelse som har ingåtts av en annan medlemsstat, utan medlemsstaten skapar en ny förpliktelse.

123. De övriga fördragsbestämmelserna ger inte heller stöd för att artikel 125.1 andra meningen första alternativet FEUF innebär ett förbud mot utlåning mellan medlemsstater. Det stämmer visserligen att vissa fall av utlåning till medlemsstater underställs villkor i fördraget. I artikel 143.2 andra meningen punkt c FEUF föreskrivs om "beviljande av krediter" till medlemsstater som inte har euro som valuta från andra medlemsstater. Detta sker på grundval av en rättsakt från rådet vid problem med betalningsbalansen utanför den monetära unionen. I artikel 122.2 FEUF regleras dessutom ett "ekonomiskt bistånd" från unionen till en medlemsstat som även torde omfatta lån.

124. Av bestämmelsernas existens kan emellertid, till skillnad från vad klaganden hävdar, inte slutsatsen dras att unionsrätten för övrigt innebär ett förbud mot att bevilja lån till en medlemsstat. För det första innehåller artikel 125 FEUF inte någon hänvisning till artiklarna 143 eller 122 FEUF. Det framgår således inte att dessa bestämmelser ska betraktas som undantag från ett principiellt förbud i artikel 125 FEUF. För det andra berör de båda fördragsbestämmelserna som avser beviljande av lån till medlemsstater inte förevarande fall där det rör sig om ett lån mellan euroländer. Medan artikel 122.2 FEUF avser lån från unionen, avser artikel 143.2 andra meningen c FEUF också en unionsåtgärd med hjälp av medlemsstaternas finansiella medel genom vilken enbart medlemsstater som inte har euro som sin valuta kan beviljas lån. Villkoren för att beviljas lån enligt artikel 122.2 och artikel 143.2 FEUF är således inte obsoleta när lån mellan euroländer inte är underkastade begränsningar enligt unionsrätten.

125. Framför allt är kontexten olika för de åtgärder som unionen vidtar och de åtgärder som medlemsstaterna vidtar. För unionens åtgärder gäller enligt artikel 4.1 och 5.1 första meningen FEU principen om tilldelade befogenheter. För medlemsstaternas åtgärder gäller principen om allmän befogenhet. Mot bakgrund av vad som anförts ovan har unionen enligt artiklarna 122.2 och 143.2 FEUF rätt till utlåning. Medlemsstaterna behöver däremot inte sådana bemyndiganden. Det skulle därför strida mot principerna om kompetensfördelning mellan medlemsstaterna och unionen att av unionens tilldelade befogenhet vad gäller utlåning och därmed förenade restriktiva villkor dra slutsatsen att ett mer omfattande förbud för utlåning gäller för medlemsstaterna.

— Målsättningen med artikel 125 FEUF

126. Frågan är emellertid huruvida denna slutsats enligt ordalydelsen och systematiken i artikel 125 FEUF inte ifrågasätts av målet med denna bestämmelse.

127. För att förstå det mål som eftersträvas med artikel 125 FEUF kan även förarbetena och omständigheterna vid ingåendet av FEU-fördraget beaktas. Dessa kan användas som kompletterande vägledning vid tolkningen.

128. Artikel 125 FEUF är huvudsakligen efterföljaren till artikel 104 b EG som infogades genom Maastricht-fördraget.²² Av motiveringen till kommissionens förslag som grundade sig på artikel 104 b EG framgår att denna bestämmelse infördes vid sidan av vad som nu är artiklarna 123 FEUF och 124 FEUF för att motverka att medlemsstaterna har för höga budgetunderskott och skulder. Dessa betraktades bland annat på grund av den befarade instabiliteten på finansmarknaden som en risk för den monetära stabiliteten och den ekonomiska och monetära unionens existens.²³ För att förhindra att medlemsstaterna ådrar sig allt för stora skulder ska medlemsstaternas budgetdisciplin främjas bland annat därigenom att det ska bli svårare att skuldsätta sig.

22 — Fördraget om Europeiska unionen, undertecknat i Maastricht den 7 februari 1992 (EGT C 191, s. 1).

23 — Se förslag till fördrag om ändring av fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen i syfte att genomföra en ekonomisk och monetär union, kommissionens meddelande av den 21 augusti 1990, Europeiska gemenskapernas bulletin, tillägg 2/91, s. 25.

129. Detta är syftet med artiklarna 123–125 FEUF. Enligt artikel 123 FEUF är en finansiering genom centralbanken förbjuden för medlemsstaterna. Enligt artikel 124 FEUF är vidare en positiv särbehandling av medlemsstater hos övriga finansinstitut förbjuden.

130. Slutligen ska det genom artikel 125 FEUF enligt kommissionens förslag förhindras att en medlemsstat förlitar sig på en ovillkorlig garanti för dess offentliga skuld som unionen eller en annan medlemsstat ger.²⁴ I utkastet till förslag begränsades artikel 104 a EG till ett förbud för gemenskapen eller medlemsstaterna att bevilja en ovillkorlig garanti för en medlemsstats skulder. Vid medlemsstaternas förhandlingar om Maastrichtfördraget utvidgades förbudet till den nuvarande formen som för första gången återfinns i ett förslag som lades fram under det nederländska ordförandeskapet.²⁵ Särskilt tillägget vad gäller förbudet mot att åta sig förpliktelser härrör från ett förslag av den tyska regeringen.²⁶ Det finns emellertid inte några allmänt tillgängliga källor vad gäller detta förslag, motiveringen till förslaget eller, särskilt, hur det tolkades på konferensen mellan företrädarna för medlemsstaternas regeringar.

131. Mot bakgrund av lagförarbetena avser artikel 125 FEUF därmed i vart fall uppenbarligen att hindra medlemsstaterna från att förlita sig på att andra medlemsstater kommer att betala deras skulder och därigenom uppmuntra dem till att föra en återhållsam budgetpolitik.

132. Dessutom anser jag att den argumentation är korrekt som Europeiska rådet och vissa medlemsstater framfört, nämligen att syftet med artikel 125 FEUF är att säkerställa medlemsstaternas budgetdisciplin därigenom att den disciplinära effekten av ökade räntekostnader på kapitalmarknaderna beroende på medlemsstaternas individuella finansiella ställning bibehålls efter upprättandet av den ekonomiska och monetära unionen. Omfattningen av de ökade räntekostnaderna regleras i idealfallet av potentiella borgenärs förväntningar med avseende på de enskilda medlemsstaternas kreditvärdighet. Avgörande för kreditvärdigheten är i sin tur den berörda medlemsstatens finansiella förmåga. Artikel 125 FEUF syftar således även till att säkerställa att denna förmåga är oberoende av andra medlemsstaters finansiella förmåga.

133. Båda målen – att varken den medlemsstat som är gäldenär eller kapitalmarknaderna förlitar sig på de andra medlemsstaternas betalningsförmåga – skulle uppnås i så stor utsträckning som möjligt om medlemsstaterna förbjöds att ge andra medlemsstater finansiellt stöd. Varje finansiellt stöd kan nämligen även användas av den mottagande medlemsstaten till att fullgöra dess förpliktelser. Detta gäller inte enbart för stöd i form av lån, utan till exempel även för tillskott av kontanta medel vid försäljning av varor från en medlemsstat till en annan medlemsstat. Detta skulle visserligen innebära ett handelsförbud mellan medlemsstater, vid ett sådant omfattande förbud skulle det emellertid stå klart för alla parter att en medlemsstat som har ingått förpliktelser inte kommer att erhålla någon form av finansiellt stöd från andra medlemsstater. Fullgörandet av samtliga förpliktelser skulle i det fallet enbart bero på den skuldsatta medlemsstatens individuella betalningsförmåga.

134. Denna väg har emellertid inte valts genom artikel 125 FEUF. Av denna artikel framgår inte att det föreligger ett förbud mot att bevilja en medlemsstat finansiellt stöd.

135. Mot bakgrund av det mål som eftersträvas med artikel 125 FEUF är det emellertid tänkbart att genom en vid tolkning av denna bestämmelse i vart fall även utesluta sådant finansiellt stöd som skulle kunna ha effekten av ett fullgörande av förpliktelser som har ingåtts av en medlemsstat. Därmed skulle tillämpningsområdet för det andra alternativet i artikel 125.1 andra meningen FEUF

24 — Ibidem.

25 — Se dokument SN 3738/91 (UEM 82) från ordföranden för konferensen med företrädare för medlemsstaternas regeringar om den ekonomiska och monetära unionen av den 28 oktober 1991: "Proposal by the Presidency to the Intergovernmental Conference on Economic and Monetary Union", artikel 104 a.

26 — Se Jan Viebig, Maastrichtfördraget, Tysklands och Frankrikes ståndpunkt avseende den ekonomiska och monetära unionen, s. 314.

enbart utvidgas till att omfatta indirekt åtagande av förpliktelser. Detta skulle till exempel kunna antas när en medlemsstat först genom ett lån skulle kunna fullgöra sina förpliktelser. Detta skulle vara särskilt uppenbart när lånebeloppet motsvarar omfattningen av de förpliktelser som medlemsstaten ska fullgöra gentemot sina borgenärer.

– Europeiska unionens strukturella principer

136. En sådan töjning av ordalydelsen på grundval av syftet med artikel 125 FEUF skulle emellertid kunna strida mot unionens grundläggande principer, vilka har minst samma rang som artikel 125 FEUF.

–Medlemsstaternas suveränitet

137. Först och främst berörs skyddet för medlemsstaternas suveränitet. Unionen grundades av stater som fortfarande är suveräna. Den princip som fastställs i artikel 5.1 första meningen FEU om tilldelade befogenheter för att styra avgränsningen av unionens befogenheter är ett uttryck för denna suveränitet samtidigt som den skyddar denna.

138. Upprättandet av ESM innebar inte att unionen tilldelades medlemsstaternas befogenheter och att medlemsstaternas suveränitet därigenom begränsades. ESM-fördraget är tvärtom i egenskap av internationellt fördrag ett uttryck för medlemsstaternas suveränitet och partsautonomi.

139. Om ett unionsrättsligt förbud mot att indirekt åta sig förpliktelser skulle antas föreligga skulle medlemsstaterna inte kunna använda finansiella medel för att försöka undvika de negativa effekterna av en statskonkurs på den egna ekonomiska och finansiella situationen. Med hänsyn till medlemsstaternas ömsesidiga beroende i ekonomiskt hänseende som främjas av och åsyftas med unionsrätten kan en statskonkurs i en medlemsstat drabba andra medlemsstater särskilt hårt. Detta kan gå så långt att även den monetära unionens existens skulle kunna äventyras, såsom vissa parter i målet har anført.

140. Härvid rör det sig i förevarande fall inte om att fastställa en sådan risk för den monetära unionens stabilitet eller att undersöka på vilket sätt en sådan risk bäst skulle kunna bekämpas. Det ska enbart påpekas att en vid tolkning av artikel 125 FEUF även i ett sådant fall skulle frånta medlemsstaterna befogenheten att förhindra statskonkurs i en annan medlemsstat och härmed möjligheten att undvika att själva drabbas. Enligt min mening kan en så omfattande begränsning av medlemsstaternas suveränitet att vidta åtgärder för att skydda sig själva inte grundas på en vid teleologisk tolkning av en bestämmelse i vilken detta inte uttryckligen kommer till uttryck.

141. Detta gäller framför allt mot bakgrund av att det i vissa andra sammanhang uttryckligen föreskrivs ett förbud i fördraget mot sådana lån som de aktuella. Enligt artikel 123.1 FEUF är det uttryckligen förbjudet för Europeiska centralbanken och medlemsstaternas centralbanker att ge medlemsstaterna "rätt att övertrassera sina konton eller att ge dem andra former av krediter". Centralbanken får härmed inte ge lån till medlemsstaterna.²⁷ Artikel 125 FEUF innehåller däremot inte någon sådan formulering med avseende på medlemsstaternas utlåning.

–Solidaritet mellan medlemsstaterna

27 — Se även artikel 1.1 a i rådets förordning (EG) nr 3603/93 av den 13 december 1993 om fastställande av definitioner för tillämpningen av de förbud som avses i artiklarna 104 och 104 b.1 i fördraget som grundar sig på artikel 125.2 FEUF.

142. Därutöver strider en vid tolkning av artikel 125 FEUF mot den solidaritetsprincip som fastställs på olika ställen i fördraget. Enligt ingressen till EUF önskar avtalsparterna att ”stärka solidariteten mellan sina folk” genom unionen. Enligt artikel 3.3 tredje stycket ska unionen ”främja ekonomisk, social och territoriell sammanhållning samt solidaritet mellan medlemsstaterna”. Även i kapitlet avseende den ekonomiska politiken hänvisas i artikel 122.1 FEUF uttryckligen till solidaritet mellan medlemsstaterna.

143. Ur solidaritetsprincipen kan säkerligen ingen skyldighet härledas avseende sådant finansiellt stöd som ska utges genom ESM. En vid teleologisk tolkning av artikel 125 FEUF skulle därutöver till och med förbjuda medlemsstaterna att i nödfall – för att förhindra de negativa ekonomiska och sociala effekter som är förenade med en statskonkurs – *frivilligt* bevilja ömsesidigt stöd. Det skulle vara tillåtet att ge tredje länder nödbistånd, men det skulle vara förbjudet att ge nödbistånd inom unionen. Ett sådant förbud skulle enligt min mening föranleda frågan om vad som är syftet med en union.

144. Grundläggande strukturella principer i fördraget utgör således hinder mot en vid tolkning av artikel 125 FEUF.

– Kringgående och iakttagande av de mål som är förenade med artikel 125 FEUF

145. Det kan i detta avseende invändas att förbudet i artikel 125.1 andra meningen skulle sakna betydelse om medlemsstaterna visserligen inte direkt skulle få åta sig förpliktelser men genom ett indirekt åtagande av förpliktelser med lätthet skulle kunna kringgå detta förbud. Jag delar denna uppfattning såtillvida att tolkningen av artikel 125 FEUF inte får leda till att det förbud som föreskrivs där helt och hållet förlorar sin ändamålsenliga verkan.

146. Detta är emellertid inte fallet. Undantaget från ansvar och förbudet mot att åta sig förpliktelser som föreskrivs i artikel 125.1 andra meningen FEUF har även ändamålsenlig verkan (*effet utile*) när de tillämpas på grundval av bestämmelsens innehåll som kommer till uttryck i ordalydelsen.

147. Såsom framför allt den grekiska regeringen anfört innebär det första förbudet i artikel 125 FEUF (att medlemsstaterna inte ska ansvara för de förpliktelser som har ingåtts av en medlemsstat) att en medlemsstat inte är *skyldig* att fullgöra förpliktelser som har ingåtts av en annan medlemsstat. En sådan skyldighet kan inte härledas ur unionsrätten och en medlemsstat får inte heller, med undantag från de garantier som avses i artikel 125 FEUF, själv underkasta sig en sådan skyldighet. Varje medlemsstat och dess potentiella borgenärer vet därför att det aldrig kan finnas en rätt att kräva betalning av en annan medlemsstat.

148. Genom det andra alternativet i artikel 125.1 andra meningen FEUF, det vill säga förbudet mot att åta sig förpliktelser, föreligger dessutom ett förbud mot att direkt gynna vissa borgenärer. Medlemsstaterna får därför inte direkt fullgöra fordringar som innehas av en annan medlemsstats borgenärer. Det är förbjudet att utge direkt stöd till borgenärer, men inte att utge indirekt stöd som uppkommer till följd av att stöd utges till den skuldsatta medlemsstaten. Medlemsstatens borgenärer kommer därigenom visserligen regelbundet att gynnas av stöd som utges till medlemsstaten. För potentiella långivare till medlemsstat föreligger emellertid i vart fall en ytterligare osäkerhet angående huruvida ett eventuellt ekonomiskt bistånd till en medlemsstat verkligen även leder till att dess fordringar fullgörs. Sådant frivilligt stöd till en medlemsstat inte nödvändigtvis innebära att medlemsstaternas borgenärer erhåller fullständig eller enbart partiell betalning för sina fordringar. Denna osäkerhet syftar till att uppnå syftet att främja olika räntesatser på kapitalmarknaden mellan medlemsstaterna.²⁸

28 — Se ovan punkt 132.

149. Mot bakgrund av vad som anförts ovan skulle en medlemsstat enbart åta sig en annan medlemsstats förpliktelser genom att bevilja lån om lånen direkt skulle gynna den mottagande medlemsstatens borgenärer. Detta kan antas vara fallet när medlemsstaten överhuvudtaget inte har frihet att förfoga över lånet.

150. Den tolkning som framför allt förespråkats av Europeiska rådet – att finansiellt stöd till en medlemsstat därutöver måste ges på "strikt villkor" för att säkerställa det överordnade målet att bibehålla medlemsstaternas budgetdisciplin för att artikel 125 FEUF inte ska kringgå – behöver inte prövas i förevarande fall, eftersom euroländerna föreskrivit sådana villkor i enlighet med artikel 12.1 i ESM-fördraget.

– Slutsats i denna del

151. Utifrån ordalydelsen och systematiken i artikel 125.1 andra meningen FEUF samt en teleologisk tolkning av bestämmelsen är det följaktligen enligt det andra alternativet i artikel 125.1 FEUF enbart förbjudet att direkt åta sig förpliktelser som har ingåtts av en annan medlemsstat på så sätt att dessa förpliktelser övertas eller fullgörs, varigenom borgenärerna direkt gynnas. Det är således i princip inte förbjudet för medlemsstaterna att bevilja en annan medlemsstat lån.

152. Genom ingåendet och ratificeringen av ESM-fördraget har medlemsstaterna således inte heller åsidosatt artikel 125 FEUF med avseende på de lån som ges av ESM enligt artiklarna 14–16 i ESM-fördraget.

153. För det fall att domstolen inom ramen för en vid tolkning av artikel 125.1 andra meningen FEUF emellertid skulle dra slutsatsen att medlemsstaterna inte heller får bevilja varandra lån, så ska det prövas om beviljande av lån av ESM ska anses som ett agerande av medlemsstaterna. Detta förefaller vara uppenbart om artikel 125 FEUF ska ges en vid tolkning. Om beviljande av lån till en medlemsstat skulle anses som ett indirekt fullgörande av de förpliktelser som medlemsstaten har ingått så ska nämligen även beviljande av lån av ESM i vart fall indirekt anses som beviljande av lån av medlemsstaterna. Dessa har nämligen upprättat EMS och kontrollerar den. Dessutom ska den på grund av bestämmelsen om täckning av förluster i artikel 25.1 i ESM-fördraget fullständigt frigöra de medel som krävs för detta lån.

iv) Inköp av statsobligationer som åtagande för förpliktelser som har ingåtts av en medlemsstat

154. Det ska vad gäller de finansiella instrumenten prövas om det inköp av statsobligationer som har utfärdats av en medlemsstat som föreskrivs i artiklarna 17 och 18 i ESM-fördraget, från medlemsstaten själv eller från tredje man, är förenligt med artikel 125 FEUF. Detta skulle i sin tur förutsätta att medlemsstaterna inte får köpa sådana statsobligationer enligt artikel 125 FEUF.

155. Inköp av statsobligationer direkt av den medlemsstat som utfärdar dessa enligt artikel 17 i ESM-fördraget utgör en särskild form av lån. Såsom angetts ovan är beviljande av lån enligt ESM-fördraget förenligt med artikel 125 FEUF.

156. Inköp av statsobligationer som har utfärdats av en medlemsstat från tredje man enligt artikel 18 i ESM-fördraget utgör i princip inte heller ett åtagande av de förpliktelser som den medlemsstaten har ingått, eftersom en medlemsstats förpliktelser inte fullgörs härigenom. Den medlemsstat som utfärdar statsobligationer har nämligen fortfarande en skuld, vilket kommissionen med rätta har påpekat. Medlemsstatens förpliktelse ändras därför inte, den enda ändring som sker är att en annan borgenär träder in.

157. Häremot kan invändas att den situation som uppkommer efter inköp av statsobligationer i ekonomiskt hänseende inte kan skiljas från ett vanligt fullgörande av en förpliktelse som en medlemsstat har gentemot tredje man till följd av vilken den medlemsstat som fullgör förpliktelsen erhåller en rätt till återbetalning gentemot den medlemsstat som är befriad från förpliktelsen. En sådan rätt till återbetalning och den rättighet som uppkommer direkt genom inköp av statsobligationer skiljer sig visserligen åt. Inköpspriset för statsobligationer som utfärdats av en medlemsstat som är i behov av stöd kommer i allmänhet att vara betydligt lägre än värdet av förpliktelsen. Detta innebär att den hittillsvarande borgenären genom inköpet av statsobligationerna i vart fall erhåller en del av sin fordran direkt från den förvärvande medlemsstaten.

158. Sätillvida uppkommer frågan huruvida inköp av statsobligationer från tredje man strider mot artikel 125 FEUF av det skälet att tredje man direkt gynnar innehavaren av statsobligationer i egenskap av medlemsstatens hittillsvarande borgenär.²⁹ Trots att ESM:s medel vid ett sådant inköp av statsobligationer direkt överförs till borgenärerna har enligt min mening emellertid förbudet mot direkt gynnande av borgenärer beaktats om statsobligationerna förvärvats under normala marknadsvillkor. I det fallet skulle nämligen den hittillsvarande innehavaren av statsobligationer erhålla sina pengar på samma sätt som från en godtycklig tredje man och gynnas inte särskilt av en annan medlemsstats betalningsförmåga. Vid ett sådant vanligt förvärv på värdepappersmarknaden har borgenären inte heller kännedom om att köparen av statsobligationer är en medlemsstat. Ett sådant inköp av statsobligationer kan således inte bygga upp förtroendet hos en potentiell borgenär till medlemsstaten vad gäller en annan medlemsstats betalningsförmåga.

159. Det framgår inte att användningen av finansiella stödinstrument enligt artikel 18 i ESM-fördraget nödvändigtvis avviker från ovanstående beskrivning. Inköp av statsobligationer av ESM enligt denna bestämmelse står således inte nödvändigtvis i strid med artikel 125 FEUF,³⁰ utan det finns i vart fall en möjlighet att genomföra dessa inköp på ett sätt som är förenligt med dess bestämmelser. Frågan om ESM:s verksamhet överhuvudtaget ska tillskrivas medlemsstaterna inom ramen för artikel 125 FEUF behöver således utifrån syftet med förevarande undersökning inte heller besvaras vad gäller inköp av statsobligationer.

160. Ingående och ratificering av ESM-fördraget strider därför inte heller mot artikel 125 FEUF med avseende på de inköp av statsobligationer av ESM som föreskrivs i artiklarna 17 och 18 i ESM-fördraget.

b) Infordran av kapital enligt artikel 25 i ESM-fördraget

161. Slutligen ska med avseende på förbudet i artikel 125 FEUF prövas huruvida bestämmelserna om infordran av ytterligare kapital som föreskrivs i artikel 25.2 i ESM-fördraget är förenliga med denna bestämmelse.

162. Enligt det första alternativet i artikel 125.1 andra meningen FEUF får medlemsstaterna inte frivilligt åta sig att ansvara för förpliktelser som har ingåtts av andra medlemsstater.³¹

163. Enligt artikel 8.2 första meningen i ESM-fördraget är ESM:s grundkapital uppdelat i inbetalade och inlösbara andelar. Enligt artikel 9 i fördraget kan bland annat styrelsen samt verkställande direktören på vissa villkor begära att det kapital som inte inbetalats ska betalas. För det fall att en ESM-medlem inte efterkommer detta krav från ESM föreskrivs i artikel 25.2 i ESM-fördraget en infordran av ytterligare kapital för de övriga ESM-medlemmarna.

29 — Se ovan punkt 148.

30 — Se ovan punkt 111.

31 — Se ovan punkt 115.

164. Denna bestämmelse innebär emellertid inte ett frivilligt ansvarsåtagande till följd av att ESM-fördraget ingåtts. Varje ESM-medlem måste i enlighet med denna bestämmelse enbart fullgöra sin skyldighet att tillföra kapital. För det fall att en ESM-medlem inte efterkommer en fordran av kapital så medför detta enligt artikel 25.2 första meningen i ESM-fördraget enbart att de andra ESM-medlemmarna måste tillskjuta extra kapital med hänsyn till deras skyldighet att tillskjuta kapital. De har däremot ingen skyldighet att efterkomma en annan ESM-medlems skyldighet att tillskjuta kapital. Den ESM-medlem som underlåtit att uppfylla sin skyldighet måste enligt artikel 25.2 i EMS-fördraget fortfarande tillskjuta kapital till EMS.

165. Denna slutsats bekräftas dessutom av den gemensamma förklaringen av de avtalsslutande parterna i EMS-fördraget av den 27 september 2012 enligt vilken det i fördraget inte föreskrivs någon betalningsskyldighet för medlemsstaterna som går utöver den egna andelen av grundkapitalet.³² Om en medlemsstat följaktligen fullständigt inbetalat sin andel så kan en infordran av ytterligare kapital inte längre göras gällande gentemot den medlemsstaten enligt artikel 25.2 första meningen ESM-fördraget.

c) Slutsats i denna del

166. Det kan följaktligen konstateras att det enligt artikel 125 FEUF inte är förbjudet för medlemsstaterna att ingå och ratificera ett avtal i vilket en infordran av ytterligare kapital, såsom i artikel 25.2 första meningen i ESM-fördraget, och finansiella stödinstrument för en internationell organisation, föreskrivs, såsom de som föreskrivs i form av lån och inköp av statsobligationer i artiklarna 14–18 i ESM-fördraget.

4. Överförande av nya befogenheter till unionsorgan

167. Det ska dessutom undersökas huruvida ingående och ratificering av ESM-fördraget utgör ett åsidosättande av unionsrätten såtillvida som de innebär att unionsorganen får nya uppgifter. I ESM föreskrivs på flera ställen att kommissionen, domstolen och Europeiska centralbanken ska agera trots att endast medlemsstaterna ska agera inom ramen för ESM-fördraget, men inte unionen.

168. Klaganden har gjort gällande att denna överföring av uppgifter är oförenlig med de funktioner som tilldelats institutionerna i fördraget. Klaganden har framför allt anfört att en sådan användning av unionens institutioner enbart är möjlig i förfaranden för fördjupat samarbete enligt artikel 20 FEU.

169. Det ska i det följande därför prövas om de uppgifter som föreskrivs i ESM-fördraget för kommissionen (se nedan punkt a), den Europeiska centralbanken (se nedan punkt b) och domstolen (se nedan punkt c) strider mot artikel 13.2 första meningen FEU enligt vilken varje institution ska handla inom ramen för de befogenheter som den har tilldelats i fördragen.

a) Kommissionen

170. Enligt artikel 13.1 tredje meningen i ESM-fördraget ska kommissionen på begäran av ordföranden för ESM-rådet göra olika bedömningar av en begäran om stabilitetsstöd som framställts av en ESM-medlem som ska ligga till grund för beviljande av finansiellt stöd av ESM. Enligt artikel 13.3 och 13.4 ankommer det dessutom på kommissionen att i samverkan med Europeiska centralbanken och om möjligt även med den Internationella valutafonden med den ESM-medlem som ansöker om stöd avtala om villkoren för stödet för denna medlem. För att villkoren ska vara giltiga krävs enligt

32 — Se skrivelse från Cyperns permanenta representant vid Europeiska Unionen till Europarådets generalsekreterare, daterad den 27 september 2012, dokument nr SGE12/010319.

punkt 4 i bestämmelsen emellertid även ESM-rådets godkännande. Enligt artikel 13.7 i ESM-fördraget ankommer det endast på kommissionen att övervaka huruvida villkoren iakttagits. Dessutom föreskrivs i ESM-fördraget att kommissionen i olika situationer kan genomföra ytterliga granskningar och lämna rapporter.³³

171. Med avseende på tidigare artikel 155 fjärde strecksatsen i EEG-fördraget, i vilken kommissionens uppgifter fastställdes, slog domstolen fast att denna bestämmelse inte hindrar medlemsstaterna att uppdraga åt kommissionen att svara för samordning av en aktion som de gemensamt åtagit sig på grundval av en rättsakt som deras företrädare församlade i rådet har beslutat.³⁴ I en annan dom slog domstolen fast att det inte finns någon bestämmelse i fördraget som utgör hinder mot att medlemsstaterna utanför ramarna för fördraget använder processuella kriterier som stödjer sig på de i fråga om unionens utgifter tillämpliga reglerna och gör unionens institutioner delaktiga i det sålunda inrättade förfarandet.³⁵ Av ovannämnda rättspraxis kan slutsatsen dras att kommissionen på medlemsstaternas initiativ även kan agera utanför de uppgifter som de tilldelats i fördraget.

172. Företrädarna för regeringarna i samtliga medlemsstater fattade ett beslut den 20 juni 2011 enligt vilket ”ESM-fördraget ska innehålla bestämmelser enligt vilka Europeiska kommissionen och Europeiska centralbanken ska utföra de uppgifter som anges i fördraget”.³⁶ Detta beslut går utöver ovannämnda rättspraxis på så sätt att ESM-fördraget inte utgör en rättsakt som beslutats av samtliga medlemsstater och det exakta innehållet i ESM-fördraget som ingicks först den 2 februari 2012 ännu inte var bekant vid tidpunkten för beslutet.

173. På grundval av nämnda rättspraxis anser jag emellertid att kommissionen i princip har rätt att utföra de uppgifter som anges i ESM-fördraget. För det första framgår av den omständigheten att samtliga företrädare för regeringarna stödjer beslutet att medlemsstaternas rättsakt är tillräckligt enhetlig. För det andra hade medlemsstaternas företrädare kännedom om det grundläggande innehållet i ESM-fördraget vid tidpunkten för beslutet, eftersom Europeiska rådet redan den 20 april 2011 hade godkänt de väsentliga beståndsdelarna i ESM.³⁷

174. Klagandens argument att förfarandet för fördjupat samarbete enligt artikel 20 FEU har en hindrande verkan för tilldelning av uppgifter till unionens institutioner är inte övertygande. I artikel 20.1 i nämnda bestämmelse föreskrivs visserligen att medlemsstaterna i detta förfarande kan ”utnyttja ... [unionens] institutioner”. Det fördjupade samarbetet går emellertid längre än att enbart tilldela uppgifter enligt domstolens nämnda rättspraxis. Den omfattar inte enbart möjligheten att utnyttja unionens institutioner, utan möjliggör framför allt antagande av rättsakter som enligt artikel 20.4 FEU endast är bindande för de medlemsstater som deltar i det fördjupade samarbetet. Det är således svårt att förstå att avtalsparterna genom att införa bestämmelser om fördjupat samarbete avsåg att begränsa den möjlighet som domstolen fastställt i ovannämnda rättspraxis att utnyttja unionens institutioner utanför fördragets tillämpningsområde.

175. Det ska dessutom påpekas att kommissionen, till skillnad från vad som gäller för fördjupat samarbete enligt artikel 20 FEU, inte har någon skyldighet att utföra de uppgifter som föreskrivs för kommissionen i ESM-fördraget. Domstolens ovannämnda praxis ska inte tolkas på så sätt att medlemsstaterna kan tvinga kommissionen att agera utanför Europeiska unionens ramverk. En sådan skyldighet kan enbart åläggas kommissionen i egenskap av unionsorgan till följd av en uppgift som fastställs i unionsrätten. Dessutom ska kommissionen enligt artikel 17.3 tredje stycket fullgöra sina

33 — Se artikel 4.4 första stycket första meningen, artikel 14.5 och 14.6, artikel 15.5, artikel 16.5 och artikel 17.5 ESM-fördraget.

34 — Se dom av den 30 juni 1993 i mål C-181/91 och C-248/91, Parlamentet mot rådet och kommissionen (REG 1993, s. I-3685; svensk specialutgåva, volym 14, s. I-255).

35 — Se dom av den 2 mars 1994 i mål C-316/91, parlamentet mot rådet (REG 1994, s. I-625; svensk specialutgåva, volym 15, s. I-47), punkt 41.

36 — Se rådets följnot av den 24 juni 2011, dokumentnummer 12114/11, samt skäl 10 i ESM-fördraget.

37 — Se Europeiska rådets slutsatser från mötet den 24-25 mars 2011 enligt Europeiska rådets följnot av den 20 april 2011, dokumentnummer EUCO 10/1/11 REV 1, punkt 17 och bilaga II.

uppgifter med fullständig oavhängighet, och dess ledamöter får inte ta emot instruktioner från någon regering eller institution. Euroländerna förefaller företräda samma uppfattning när de i skäl 10 i ESM-fördraget hänvisar till att alla medlemsstater i unionen har rätt att "anmoda" kommissionen³⁸ att utföra de uppgifter som föreskrivs i detta fördrag. I ESM-fördraget utgås följaktligen inte från att kommissionen har skyldighet att göra detta.

176. Mot bakgrund av vad som anförts ovan kan ingående och ratificering av ESM-fördraget på sin höjd utgöra ett åsidosättande av unionsrätten om kommissionen i fördraget skulle uppmanas att vidta åtgärder som den inte får vidta enligt fördragen. Kommissionen är nämligen även då den agerar inom ramen för ESM i egenskap av unionsorgan bunden av unionsrätten samt av stadgan om de grundläggande rättigheterna.

177. Det framgår emellertid inte att unionsrätten har åsidosatts. Tvärtom syftar den omständigheten att kommissionen inom ramen för ESM har tilldelats uppgiften att säkerställa att de villkor som är förenade med de finansiella stödinstrumenten enligt artikel 13.3 andra stycket i ESM-fördraget är förenliga med unionsrätten till att skydda unionsrätten.

178. Det föreligger således inte något åsidosättande av artikel 13.2 första meningen FEU om kommissionen utför de uppgifter som föreskrivs i ESM-fördraget med iakttagande av dess skyldigheter enligt unionsrätten.

b) Europeiska centralbanken

179. Europeiska centralbanken har också tilldelats en rad uppgifter i ESM-fördraget. Dessa uppgifter är av mindre omfattning jämfört med dem som tilldelats kommissionen. En självständig prövningsrätt föreskrivs enbart i artikel 4.4 första stycket första meningen och artikel 18.2 i ESM-fördraget. För övrigt ska kommissionen enligt artikel 13.1, 13.3 och 13.7 samt artikel 14.6 i ESM-fördraget agera "i samverkan" med Europeiska centralbanken. I dessa fall tilldelas följaktligen inte uppgifter till Europeiska centralbanken utan den ges endast en kvalificerad rätt att yttra sig.

180. Ovannämnda praxis från domstolen avseende delegering av uppgifter till kommissionen kan, såsom framför allt den nederländska regeringen har gjort gällande, överföras på Europeiska centralbanken. Detta gäller i vart fall när, såsom när det gäller ESM-fördraget, uppgifterna har ett samband med den allmänna ekonomiska politiken, som enligt artikel 282.1 och 282.2 tredje meningen FEUF ska stödjas av Europeiska centralbanken.

181. Det ska emellertid på nytt betonas att Europeiska centralbanken inte har någon skyldighet att utföra de uppgifter som tilldelats den i ESM-fördraget. Detta är av särskild betydelse när det gäller Europeiska centralbanken med avseende på dess oberoende ställning som föreskrivs i artikel 130 FEUF.

182. Det kan således även med avseende på Europeiska centralbanken fastställas att ingående och ratificering av ESM-fördraget inte strider mot artikel 13.2 första meningen FEU om den utför de uppgifter som föreskrivs för den i ESM-fördraget med iakttagande av sina skyldigheter enligt unionsrätten.

c) Domstolen

183. Det ska slutligen klargöras om den roll som domstolen tillerkänts inom ramen för ESM är förenlig med unionsrätten.

38 — Den franska versionen av ESM-fördraget där det endast talas om "demander" är tydligare i detta avseende.

184. Enligt artikel 37.2 ESM-fördraget ska ESM-rådet "avgöra alla tvister mellan en ESM-medlem och ESM eller mellan ESM-medlemmar om tolkning eller tillämpning av detta fördrag, samt eventuella tvister om huruvida de beslut som fattats av ESM är förenliga med fördraget". Enligt artikel 37.3 ska tvister anhängiggöras vid domstolen om en ESM-medlem har ifrågasatt ESM-rådets avgörande. Såsom framgår av skäl 16 i ESM-fördraget stöder avtalsparterna i ESM domstolens roll på artikel 273 FEUF.

185. Enligt artikel 273 FEUF ska domstolen "vara behörig att avgöra varje tvist mellan medlemsstater som berör ämnesområden som regleras i fördragen, om tvisten hänskjuts till domstolen enligt ett särskilt avtal mellan parterna." Det ska prövas om ovannämnda bestämmelse i artikel 37 ESM-fördraget uppfyller dessa villkor.

186. För det första måste tvister om tolkningen och tillämpningen av ESM-fördraget beröra ämnesområden som regleras i fördragen. Såsom framgår av en jämförelse med talan om fördragsbrott som väcks av en medlemsstat gentemot en annan och som regleras i artikel 259 första stycket FEUF, avser artikel 273 FEUF inte tvister om tolkningen av själva fördraget. Det räcker att det föreligger ett samband. Eftersom delegeringen av uppgifter enligt artikel 273 FEUF måste följa av ett skiljeavtal mellan parterna räcker det dessutom att föremålet för ett sådant avtal berör unionsfördragen. Det krävs följaktligen inte att varje tvist som uppkommer till följd av fördraget nödvändigtvis berör unionsfördragen.

187. Ett sådant samband föreligger vad gäller ESM redan av det skälet att det i artikel 13.3 andra stycket föreskrivs att de villkor som uppställs i samband med de finansiella stödinstrumenten ska vara förenliga med de åtgärder för samordning av den ekonomiska politiken som avses i FEUF. Därutöver kan eventuella tvister om tolkningen (förbudet att lösa ut medlemsstater) uppkomma med avseende på beviljande av finansiellt stöd i konkreta fall. Tvister om tolkningen och tillämpningen av ESM-fördraget berör således ämnesområden som regleras i fördragen i den mening som avses i artikel 273 FEUF.

188. För det andra uppkommer frågan om artikel 37 i ESM-fördraget avser tvister mellan medlemsstater i den mening som avses i artikel 273 FEUF. I ESM-fördraget föreskrivs att talan även ska väckas vid domstolen om en tvist uppkommer mellan en ESM-medlem och ESM i egenskap av en internationell organisation.

189. Enbart euroländer som enligt artikel 5 ESM-fördraget agerar genom sina regeringsrepresentanter i det högsta ESM-organet, rådet, är avtalsparter i ESM. Såsom framför allt Förenade konungarikets regering har framfört kan under sådana omständigheter en tvist mellan en ESM-medlem och ESM i vart fall liknas vid en tvist mellan ESM-medlemmen och en annan ESM-medlem angående ett majoritetsbeslut som antagits inom ramen för ESM. Dessutom är medlemsstaterna bundna av särskilda unionsrättsliga skyldigheter när de agerar inom ramen för organisationen. Domstolens behörighet säkerställer därför en enhetlig tillämpning av unionsrätten. Dessutom stärker den unionens rättssystem vilket motsvarar målsättningen med artikel 273 FEUF. Vidare är denna bestämmelse fakultativ för medlemsstaterna. Av det skälet föreligger inga betänkligheter mot en vid tolkning av denna bestämmelse. Artikel 273 FEUF kan således tillämpas på medlemsstaternas tvister inom ramen för en organisation som de själva upprättat när organisationen själv är part.

190. Den roll som domstolen tillerkänts i ESM-fördraget är följaktligen också förenlig med artikel 13.2 första meningen FEU.

5. Artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna och rättssäkerhetsprincipen

191. Det ska vidare prövas om ESM-fördraget är förenligt med rätten till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna samt med den allmänna rättssäkerhetsprincipen.

192. Klaganden har i detta avseende gjort gällande att ESM enligt artikel 37.2 i ESM-fördraget enbart omfattas av domstolens prövningsrätt i begränsad omfattning trots att till exempel de villkor som ESM uppställt i samband med stabilitetsstöd framför allt kan påverka de sociala rättigheterna i avdelning IV i stadgan. Ett mål vid domstolen kan emellertid enbart anhängiggöras av euroländerna. ESM:s verksamhet omfattas därmed inte av något effektivt domstolsskydd vilket krävs enligt artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

193. Enligt artikel 51.1 första meningen i stadgan om de grundläggande rättigheterna gäller detta för medlemsstaterna "endast när dessa tillämpar unionsrätten". Av det skälet är artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna enligt kommissionen inte tillämplig på ESM:s verksamhet. Frågan huruvida detta synsätt är riktigt behöver inte besvaras eftersom den enskildes rätt till ett effektivt rättsmedel i tillräckligt mån iakttagits vad gäller ESM:s verksamhet.

194. Genom de vanliga förfarandena i enlighet med artikel 267 FEUF omfattas frågan huruvida de åtgärder som medlemsstaterna vidtar inom ramen för ESM är förenliga med unionsrätten av domstolens och de nationella domstolarnas kontroll – såsom även framgår av förevarande fall. Medlemsstaterna ska fastställa de möjligheter till överklagande som behövs enligt artikel 19.1 andra stycket FEU för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd i vart fall vad gäller det nationella införlivandet av villkoren.³⁹

195. Vad gäller rättssäkerhetsprincipen som också angetts i tolkningsfrågan finns det inget som visar att denna princip kan ha åsidosatts genom ESM:s verksamhet.

196. Ingående och ratificering av ESM-fördraget utgör således varken ett åsidosättande av artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna eller av rättssäkerhetsprincipen.

6. Principen om lojalt samarbete enligt artikel 4.3 FEU

197. Den hänskjutande domstolen har slutligen ifrågasatt huruvida ESM-fördraget är förenligt med artikel 4.3 FEU. I denna bestämmelse fastställs principen om lojalt samarbete enligt vilken unionen och medlemsstaterna ska respektera och bistå varandra när de fullgör de uppgifter som följer av fördragen.

198. Klaganden har i detta avseende gjort gällande att medlemsstaterna har åsidosatt denna princip, eftersom de genom att upprätta en oberoende internationell organisation såsom ESM avsåg att kringgå unionsrätten och framför allt förbuden i artikel 125 FEUF.

199. Det kan, såsom redan angetts ovan,⁴⁰ emellertid inte fastställas att unionsrättsliga skyldigheter, särskilt de som föreskrivs i artikel 125 FEUF, har kringgåts. Problemet med ett kringgående av unionsrättsliga skyldigheter ska dessutom enbart bedömas inom ramen för en tolkning av dessa skyldigheter. Utöver de unionsrättsliga bestämmelser som redan har undersökts inom ramen för den andra frågan finns det ingenting som tyder på att principen om lojalt samarbete har åsidosatts genom ESM-fördraget. De uppgifter som föreskrivs för kommissionen och den Europeiska centralbanken i ESM-fördraget talar istället för motsatsen.

200. Ingående och ratificering av ESM-fördraget utgör således inte heller ett åsidosättande av artikel 4.3 FEU.

39 — Se i detta avseende dom av den 13 mars 2007 i mål C-432/05, Unibet (REG 2007, s. I-2271), punkterna 38 och 42 och där angiven rättspraxis.

40 — Se ovan punkt 100 och följande punkter.

7. Slutsats i denna del

201. Mot bakgrund av vad som anförts ovan ska den andra frågan besvaras så, att artiklarna 4.3 och 13 FEU, artiklarna 2.3, 3.1 c och 3.2, 122, 123 och 125 FEUF samt artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna och rättssäkerhetsprincipen inte hindrar en medlemsstat från att ingå och ratificera ett internationellt avtal såsom ESM-fördraget.

C – Den tredje frågan: Huruvida svaret på den andra frågan påverkas av ikraftträdandet av beslutet

202. Den hänskjutande domstolen vill genom den tredje frågan slutligen få klarhet i huruvida en medlemsstats rätt att ingå och ratificera ett internationellt avtal såsom ESM-avtalet är avhängigt av att beslut 2011/199 trätt i kraft.

203. Eftersom medlemsstaterna, såsom anförts ovan med avseende på den andra frågan, enligt gällande lagstiftning, får ingå och ratificera ett internationellt avtal som ESM-fördraget är inte deras rätt avhängig av införandet av en ny punkt 3 i artikel 136 FEUF på grundval av beslut 2011/199. Den tredje frågan ska således besvaras nekande.

IV – Förslag till avgörande

204. Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen ska besvara de tolkningsfrågor som irländska Supreme Court har ställt på följande sätt:

- 1) Vid prövningen har det inte framkommit någon omständighet som är av sådant slag att den kan påverka giltigheten av beslut 2011/199.
- 2) Artiklarna 4.3 FEU och 13 FEU, artiklarna 2.3 FEUF, 3.1 c och 3.2 FEUF, 122 FEUF, 123 FEUF och 125 FEUF samt artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna och rättssäkerhetsprincipen hindrar inte en medlemsstat som har euron som valuta från att ingå och ratificera ett internationellt avtal såsom ESM-fördraget innan beslut 2011/199 trätt i kraft.