

KOMMISSIONEN MOD RÅDET
DOMSTOLENS DOM (plenum)
13. juli 2004^{*}

I sag C-27/04,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Petite, A. van Solinge og P. Aalto, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved J.-C. Piris, T. Middleton og J. Monteiro, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

* Processprog: fransk.

angående påstande om annullation af følgende retsakter vedtaget af Rådet den 25. november 2003:

- beslutningerne om ikke i forhold til Den Franske Republik og Forbundsrepublikken Tyskland at vedtage de officielle instrumenter, der er indeholdt i Kommissionens henstillinger i henhold til artikel 104, stk. 8 og 9, EF

- de i forhold til hver af disse to medlemsstater vedtagne konklusioner med overskriften »Rådets konklusioner om vurdering af de foranstaltninger, [som henholdsvis Den Franske Republik og Forbundsrepublikken Tyskland] har truffet som svar på Rådets henstillinger i medfør af artikel 104, stk. 7, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, og overvejelse af yderligere foranstaltninger til nedbringelse af underskuddet for at rette op på situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud«, for så vidt som disse konklusioner indebærer, at proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud suspenderes, at der anvendes et instrument, som ikke er foreskrevet i traktaten, og at de henstillinger, som Rådet har vedtaget i henhold til artikel 104, stk. 7, EF, ændres,

har

DOMSTOLEN (plenum)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, C. Gulmann (refererende dommer), J.-P. Puissochet og J.N. Cunha Rodrigues samt dommerne R. Schintgen, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr, R. Silva de Lapuerta og K. Lenaerts,

generaladvokat: A. Tizzano

justitssekretær: ekspeditionssekretær M.-F. Contet,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 28. april 2004,

efter at have hørt generaladvokaten,

afsagt følgende

Dom

- ¹ Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 27. januar 2004 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i henhold til artikel 230 EF nedlagt påstand om annullation af følgende retsakter vedtaget af Rådet for Den Europæiske Union den 25. november 2003:

- beslutningerne om ikke i forhold til Den Franske Republik og Forbundsrepublikken Tyskland at vedtage de officielle instrumenter, der er indeholdt i Kommissionens henstillinger i henhold til artikel 104, stk. 8 og 9, EF

- de i forhold til hver af disse to medlemsstater vedtagne konklusioner med overskriften »Rådets konklusioner om vurdering af de foranstaltninger, [som henholdsvis Den Franske Republik og Forbundsrepublikken Tyskland] har truffet som svar på Rådets henstillinger i medfør af artikel 104, stk. 7, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, og overvejelse af yderligere foranstaltninger til nedbringelse af underskuddet for at rette op på situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud« (herefter »Rådets konklusioner«), for så vidt som disse konklusioner indebærer, at proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud suspenderes, at der anvendes et instrument, som ikke er foreskrevet i traktaten, og at de henstillinger, som Rådet har vedtaget i henhold til artikel 104, stk. 7, EF, ændres.

Retsforskrifter

- 2 Artikel 104 EF bestemmer:

»1. Medlemsstaterne skal undgå uforholdsmæssigt store offentlige underskud.

2. Kommissionen overvåger udviklingen i medlemsstaternes budgetsituation og i deres offentlige gæld med henblik på at identificere alvorlige fejl. Den skal navnlig undersøge, om budgetdisciplinen overholdes [...]

[...]

5. Hvis Kommissionen finder, at der er eller kan opstå et uforholdsmæssigt stort underskud i en medlemsstat, skal den afgive en udtalelse til Rådet.

6. Rådet, der træffer afgørelse med kvalificeret flertal på grundlag af en henstilling fra Kommissionen og under hensyntagen til de bemærkninger, som den pågældende medlemsstat måtte ønske at fremsætte, fastslår efter en generel vurdering, om der foreligger et uforholdsmæssigt stort underskud.

7. Fastslås det i henhold til stk. 6, at der foreligger et uforholdsmæssigt stort underskud, retter Rådet henstillinger til den pågældende medlemsstat med henblik på at bringe denne situation til ophør inden for en given frist. Disse henstillinger offentliggøres ikke, jf. dog stk. 8.

8. Konstaterer Rådet, at dets henstillinger ikke er fulgt op af virkningsfulde foranstaltninger inden for den fastsatte frist, kan det offentliggøre sine henstillinger.

9. Undlader en medlemsstat fortsat at efterkomme Rådets henstillinger, kan Rådet beslutte at pålægge medlemsstaten inden for en bestemt frist at træffe foranstaltninger til den nedbringelse af underskuddet, som Rådet skønner nødvendig for at rette op på situationen.

I et sådant tilfælde kan Rådet anmode den pågældende medlemsstat om at forelægge rapporter i henhold til en bestemt tidsplan for at undersøge denne medlemsstats tilpasningsbestrebelse.

10. Den i artikel 226 og 227 fastsatte klageret kan ikke udøves i forbindelse med stk. 1-9 i nærværende artikel.

11. Så længe en medlemsstat ikke efterkommer en beslutning, der er truffet i overensstemmelse med stk. 9, kan Rådet beslutte at anvende eller forstærke, alt efter situationen, en eller flere af følgende foranstaltninger:

- kræve, at den pågældende medlemsstat offentliggør yderligere oplysninger, der skal specificeres af Rådet, før den udsteder obligationer og andre værdipapirer
- opfordre Den Europæiske Investeringsbank til at tage sin udlånspolitik over for den pågældende medlemsstat op til fornyet overvejelse
- kræve, at den pågældende medlemsstat deponerer et ikke-rentebærende beløb af en passende størrelse hos Fællesskabet, indtil det uforholdsmæssigt store underskud efter Rådets opfattelse er blevet korrigeret
- pålægge bod af en passende størrelse.

Formanden for Rådet underretter Europa-Parlamentet om de afgørelser, der er truffet.

12. Rådet ophæver nogle af eller alle sine afgørelser som omhandlet i stk. 6-9 og stk. 11, i det omfang det uforholdsmæssigt store underskud i den pågældende

medlemsstat efter Rådets opfattelse er blevet korrigeret. Hvis Rådet tidligere er fremkommet med offentlige henstillinger, fremsætter det, så snart afgørelsen efter stk. 8 er ophævet, en offentlig erklæring om, at der ikke længere er et uforholdsmæssigt stort underskud i den pågældende medlemsstat.

13. Når Rådet træffer de i stk. 7-9 og stk. 11 og 12 nævnte afgørelser, træffer det afgørelse på grundlag af en henstilling fra Kommissionen med et flertal på to tredjedele af sine medlemmers stemmer som vægtet i henhold til artikel 205, stk. 2, idet stemmer afgivet af den berørte medlemsstat dog ikke medregnes.

14. Den protokol om proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, der er knyttet som bilag til denne traktat, indeholder yderligere bestemmelser vedrørende gennemførelsen af den procedure, der er beskrevet i denne artikel.

Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet og ECB, vedtager passende bestemmelser, som derefter erstatter ovennævnte protokol.

[...]«

3 I overensstemmelse med artikel 104, stk. 9 og 13, EF, sammenholdt med artikel 122, stk. 3 og 5, EF, suspenderes stemmerettighederne for medlemsstater, der ikke har indført den fælles valuta, når Rådet træffer de afgørelser, hvortil der henvises i stk. 9.

4 Det Europæiske Råd har i sin resolution om stabilitets- og vækstpakten, vedtaget i Amsterdam den 17. juni 1997 (EFT C 236, s. 1, herefter »Det Europæiske Råds resolution af 17. juni 1997«) efter at have bekræftet den afgørende betydning af, at budgetdisciplinen bliver sikret i tredje fase af Den Økonomiske og Monetære Union (herefter »ØMU«), opstillet retningslinjer for medlemsstaterne, Kommissionen og Rådet.

5 Det anføres i denne resolution i form af retningslinjer for Rådet, at Rådet:

- »1. har pligt til stramt og rettidigt at gennemføre alle de elementer i stabilitets- og vækstpakten, der henhører under dets kompetence; det træffer de fornødne afgørelser i henhold til [traktatens] artikel 103 og 104 [...] så hurtigt, det er praktisk muligt

[...]

- 3. opfordres til altid at pålægge sanktioner, hvis en deltagende medlemsstat undlader at tage de fornødne skridt til at bringe et uforholdsmæssigt stort underskud ud af verden efter henstilling fra Rådet

[...]

6. opfordres til altid skriftligt at angive årsagerne til, at der ikke gribes ind, hvis det på et hvilket som helst tidspunkt under procedurerne i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud eller overvågning af budgetstillinger ikke griber ind på basis af en henstilling fra Kommissionen, og til i sådanne tilfælde at offentliggøre hver enkelt medlemsstats stemmeafgivning.«

- 6 Rådets forordning (EF) nr. 1467/97 af 7. juli 1997 om fremskyndelse og afklaring af gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud (EFT L 209, s. 6) bestemmer i afsnit 2 og 3:

»Afsnit 2

Fremskyndelse af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud

Artikel 3

[...]

3. Inden for tre måneder efter de indberetningstidspunkter, der er fastsat i artikel 4, stk. 2 og 3, i forordning (EF) nr. 3605/93, fastslår Rådet efter artikel 104 [...], stk. 6, om der foreligger et uforholdsmæssigt stort underskud. Fastslår Rådet i henhold til artikel 104 [...], stk. 6, at der foreligger et uforholdsmæssigt stort underskud, retter det samtidig henstillinger til den pågældende medlemsstat i overensstemmelse med artikel 104 [...], stk. 7.

4. Rådets henstillinger efter artikel 104 [...], stk. 7, fastsætter en frist på højst fire måneder for den pågældende medlemsstats iværksættelse af virkningsfulde foranstaltninger. Rådets henstillinger fastsætter også en frist for korrektionen af det uforholdsmæssigt store underskud, som bør gennemføres i året efter, at det er konstateret, medmindre der foreligger særlige omstændigheder.

Artikel 4

1. Beslutter Rådet at offentliggøre sine henstillinger, når det i overensstemmelse med artikel 104 [...], stk. 8, har konstateret, at der ikke er truffet virkningsfulde foranstaltninger, træffes denne beslutning straks efter udløbet af den frist, der er fastsat i overensstemmelse med artikel 3, stk. 4, i denne forordning.

[...]

Artikel 5

En rådsbeslutning om at pålægge den pågældende deltagende medlemsstat at træffe foranstaltninger til nedbringelse af underskuddet i overensstemmelse med artikel 104 [...], stk. 9, træffes inden for en måned efter, at Rådet i overensstemmelse med artikel 104 [...], stk. 8, har konstateret, at der ikke er truffet virkningsfulde foranstaltninger.

Artikel 6

Er betingelserne for at anvende artikel 104 [...], stk. 11, opfyldt, pålægger Rådet sanktioner i overensstemmelse med artikel 104 [...], stk. 11. Enhver sådan beslutning

træffes senest to måneder efter Rådets beslutning om at pålægge den pågældende deltagende medlemsstat at træffe foranstaltninger i overensstemmelse med artikel 104 [...], stk. 9.

Artikel 7

Undlader en deltagende medlemsstat at efterkomme Rådets beslutninger efter artikel 104 [...], stk. 7 og 9, træffes Rådets beslutning om at pålægge sanktioner efter artikel 104 [...], stk. 11, inden for ti måneder for indberetningstidspunkterne i forordning (EF) nr. 3605/93, jf. artikel 3, stk. 3, i nærværende forordning. Der anvendes en fremskyndet procedure i tilfælde af et bevidst planlagt underskud, som Rådet finder uforholdsmæssigt stort.

[...]

Afsnit 3

Suspension og overvågning

Artikel 9

1. Proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud suspenderes:

- hvis den pågældende medlemsstat efterkommer henstillinger efter artikel 104 [...], stk. 7

- hvis den pågældende medlemsstat efterkommer pålæg efter artikel 104 [...], stk. 9.

2. Den periode, hvor proceduren suspenderes, medregnes hverken i den periode på ti måneder, der er nævnt i artikel 7, eller i den periode på to måneder, der er nævnt i artikel 6 i denne forordning.

[...]«

Faktiske omstændigheder

Rådets beslutninger i henhold til artikel 104, stk. 6 og 7, EF

- 7 Der blev i løbet af november 2002 indledt en procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud i forhold til Forbundsrepublikken Tyskland. Rådet har ved beslutning 2003/89/EF af 21. januar 2003 om et uforholdsmæssigt stort underskud i Tyskland — anvendelse af artikel 104, stk. 6, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (EUT L 34, s. 16) — på grundlag af en henstilling fra Kommissionen fastslået, at der forelå et uforholdsmæssigt stort underskud i denne medlemsstat. I overensstemmelse med artikel 104, stk. 7, EF og artikel 3, stk. 4, i forordning nr. 1467/97 rettede Rådet en henstilling til den tyske regering, hvori Tyskland fik en frist til den 21. maj 2003 til at træffe foranstaltninger til at bringe situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud til ophør så hurtigt som muligt. Da de foranstaltninger, som Forbundsrepublikken Tyskland havde truffet, blev anset for at være virkningsfulde på denne dato, blev proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud stiltiende suspenderet.

- 8 I løbet af april 2003 blev der indledt en procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud i forhold til Den Franske Republik. Rådet har ved beslutning 2003/487/EF af 3. juni 2003 om et uforholdsmæssigt stort underskud i Frankrig — anvendelse af artikel 104, stk. 6, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (EUT L 165, s. 29) — på grundlag af en henstilling fra Kommissionen fastslået, at der forelå et uforholdsmæssigt stort underskud i denne medlemsstat. I overensstemmelse med artikel 104, stk. 7, EF og artikel 3, stk. 4, i forordning nr. 1467/97 rettede Rådet en henstilling til den franske regering, hvori Frankrig blev anmodet om at træffe foranstaltninger til at bringe situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud til ophør så hurtigt som muligt og senest i finansåret 2004 ved hjælp af forskellige foranstaltninger. Rådet fastsatte den 3. oktober 2003 som sidste frist for at træffe de fornødne foranstaltninger.

Kommissionens henstillinger i henhold til artikel 104, stk. 8 og 9, EF

- 9 Den 8. oktober 2003 fremsatte Kommissionen en henstilling med henblik på Rådets beslutning om i overensstemmelse med artikel 104, stk. 8, EF at fastslå, at Den Franske Republik ikke havde truffet virkningsfulde foranstaltninger for at efterkomme den henstilling, som Rådet havde fremsat i medfør af artikel 104, stk. 7, EF.
- 10 Den 21. oktober 2003 fremsatte Kommissionen en henstilling til Rådet om, at det i henhold til artikel 104, stk. 9, EF blev pålagt Den Franske Republik at træffe foranstaltninger til nedbringelse af sit underskud. Kommissionen henstillede til Rådet, at det bl.a. pålagde denne medlemsstat at bringe situationen med uforholdsmæssigt stort underskud til ophør senest i 2005 samt i 2004 at tilvejebringe et årligt fald i det konjunkturkorregerede underskud på 1 procentpoint af bruttonationalproduktet (herefter »BNP«).
- 11 Hvad angår Forbundsrepublikken Tyskland var Kommissionen endelig af den opfattelse, at de foranstaltninger, som var truffet til opfyldelse af Rådets henstilling i henhold til artikel 104, stk. 7, EF, var utilstrækkelige. Kommissionen fremsatte derfor

den 18. november 2003 en henstilling med henblik på Rådets beslutning om i overensstemmelse med artikel 104, stk. 8, EF at fastslå, at de foranstaltninger, som Forbundsrepublikken Tyskland havde truffet for at afhjælpe situationen med uforholdsmæssigt stort underskud, havde vist sig at være utilstrækkelige.

- 12 Samme dag fremsatte Kommissionen en henstilling til Rådet om, at det i henhold til artikel 104, stk. 9, EF skulle pålægge Forbundsrepublikken Tyskland at træffe foranstaltninger til nedbringelse af sit underskud. Kommissionen henstillede til Rådet, at det bl.a. pålagde denne medlemsstat at bringe situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud til ophør senest i 2005 samt i 2004 at tilvejebringe en årlig forbedring af den konjunkturkorrigerede budgetsaldo på 0,8 procentpoint af BNP.

Rådets samling (økonomi og finans) af 25. november 2003

- 13 Rådet stemte under sin samling den 25. november 2003 om de af Kommissionen fremsatte henstillinger med henblik på Rådets beslutninger i henhold til artikel 104, stk. 8, EF for så vidt angår Den Franske Republik og Forbundsrepublikken Tyskland. I overensstemmelse med artikel 104, stk. 13, EF deltog alle medlemsstaterne i disse to afstemninger, bortset fra den berørte medlemsstat. Da det krævede flertal ikke blev opnået, blev beslutningerne ikke vedtaget.
- 14 Rådet foretog ligeledes afstemning om de henstillinger med henblik på rådsbeslutninger, som Kommissionen havde fremsat i henhold til artikel 104, stk. 9, EF for så vidt angår samme medlemsstater. I overensstemmelse med artikel 104, stk. 13, EF og artikel 122, stk. 3 og 5, EF deltog alene de medlemsstater, der har indført den fælles valuta, bortset fra den berørte medlemsstat, i disse to afstemninger. Da det krævede flertal ikke blev opnået, blev beslutningerne ikke vedtaget.

- 15 Samme dag vedtog Rådet — under anvendelse af afstemningsreglerne vedrørende de i artikel 104, stk. 9, EF omhandlede beslutninger — i forhold til de to berørte medlemsstater konklusioner, hvis indhold i det væsentlige var ens.
- 16 I disse konklusioners punkt 1 har Rådet anført de overvejelser, som Rådet har taget i betragtning ved vurderingen af den berørte medlemsstats budgetsituation.
- 17 I samme konklusioners punkt 2 har Rådet taget til efterretning, at den berørte medlemsstat har vedtaget en række foranstaltninger som følge af den henstilling, der blev rettet til den i henhold til artikel 104, stk. 7, EF.
- 18 I punkt 3 »noterer [Rådet] sig med tilfredshed, at [den berørte medlemsstat] offentligt har forpligtet sig til at gennemføre alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre, at underskuddet senest i 2005 vil være under 3% af BNP«.
- 19 I punkt 4 fremsætter Rådet henstillinger til den berørte medlemsstat »[p]å baggrund af Kommissionens henstilling og forpligtelserne fra [den berørte medlemsstats] side«. Disse henstillinger vedrører navnlig tilvejebringelsen af en årlig nedbringelse af underskuddet i 2004 og 2005 og en sikring af, at budgetkonsolideringen fortsættes i årene efter 2005. Rådet henstillede også, at »situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud [bringes] til ophør så hurtigt som muligt og senest i 2005«.

20 Konklusionernes punkt 5 og 6 har følgende ordlyd:

»5. På baggrund af ovennævnte henstillinger og forpligtelserne fra [den berørte medlemsstats] side besluttede Rådet, at det på nuværende tidspunkt ikke vil skride til handling på grundlag af Kommissionens henstilling med henblik på Rådets beslutning i henhold til artikel 104, stk. 9.

6. Rådet vedtager at stille proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud i bero indtil videre for [den berørte medlemsstats] vedkommende. Rådet er rede til at træffe beslutning i henhold til artikel 104, stk. 9, på grundlag af Kommissionens henstilling, hvis vurderingen på grundlag af punkt 7 skulle vise, at [den berørte medlemsstat] undlader at handle i overensstemmelse med sine forpligtelser ifølge disse konklusioner.«

21 I punkt 7 opfordrer Rådet den berørte medlemsstat til at aflægge rapport med regelmæssige mellemrum og anbefaler, at Rådet og Kommissionen vurderer de fremskridt, som medlemsstaten har gjort.

Parternes påstande

22 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Annullation af Rådets beslutninger om ikke at vedtage de officielle instrumenter, der er indeholdt i Kommissionens henstillinger i henhold til artikel 104, stk. 8 og 9, EF, og annullation af Rådets konklusioner, for så vidt som de

indebærer, at proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud suspenderes, at der anvendes et instrument, som ikke er foreskrevet ved traktaten, og at de henstillinger, som Rådet har vedtaget i henhold til artikel 104, stk. 7, EF, ændres.

— Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

23 Rådet har nedlagt følgende påstande:

— Afvisning.

— Subsidiært frifindelse.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Formaliteten med hensyn til søgsmålet

24 Rådet har gjort gældende, at Kommissionens søgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling, for så vidt angår påstanden om annullation af såvel Rådets manglende vedtagelse af de officielle instrumenter, der er indeholdt i Kommissionens henstillinger i henhold til artikel 104, stk. 8 og 9, EF, som Rådets konklusioner vedrørende henholdsvis Den Franske Republik og Forbundsrepublikken Tyskland.

Påstanden om annullation af Rådets manglende vedtagelse af de officielle instrumenter, der er indeholdt i Kommissionens henstillinger i henhold til artikel 104, stk. 8 og 9, EF

Parternes argumenter

- 25 Rådet har gjort gældende, at det, idet det ikke har vedtaget Kommissionens henstillinger, end ikke stiltiende har vedtaget nogen beslutning, der kan gøres til genstand for prøvelse. Rådet har henvist til, at ifølge traktaten er den procedure, som skal anvendes for at tvinge en institution til at handle, et passivitetssøgsmål i henhold til artikel 232 EF. Ifølge denne bestemmelse har Kommissionen ret til at indbringe en sag for Domstolen med henblik på at få konstateret, at Rådet ved at undlade at træffe afgørelse har tilsidesat traktaten. Betingelserne for anvendelse af dette retsmiddel er imidlertid ikke opfyldt i det foreliggende tilfælde. Dels har Kommissionen ikke forud opfordret Rådet til at handle. Dels har Rådet ikke været juridisk forpligtet til at vedtage de beslutninger, der er nævnt i artikel 104, stk. 8 og 9, EF. Under alle omstændigheder kan det ikke gøres gældende, at Rådet har udvist passivitet, idet det satte Kommissionens henstillinger til afstemning.
- 26 Rådet har anført, at dommen af 30. september 2003, Eurocoton m.fl. mod Rådet (sag 76/01 P, endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser), hvori Domstolen fastslog, at Rådets manglende vedtagelse af et forslag til forordning om indførelse af endelig antidumpingtold, som var blevet forelagt det af Kommissionen, afføder retsvirkninger for borgerne og udgør en retsakt, der kan anfægtes, ikke er relevant i det foreliggende tilfælde. Rådet har herved anført, at antidumpingproceduren til forskel fra proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud umiddelbart berører visse erhvervsdrivende, med hensyn til hvilke det skal sikres, at de processuelle garantier, som Fællesskabets retsforskrifter tillægger dem, er effektive. Rådet har i øvrigt heller ikke inden for rammerne af antidumpingproceduren ret til at vedtage Kommissionens forslag efter udløbet af den frist, der er fastsat herfor. Det forholder sig ikke på samme måde med de henstillinger, som Kommissionen forelægger Rådet i henhold til artikel 104, stk. 8 og 9, EF. Da der ikke er udløbet

nogen bindende og endelig frist, har Rådet fortsat ret til at vedtage de nævnte henstillinger, og Kommissionen har fortsat ret til enten at anmode om vedtagelse af sine henstillinger eller til at fremsætte nye henstillinger.

- 27 Kommissionen har heroverfor anført, at i henhold til den ordning, der er indført ved artikel 104 EF, udgør den afstemning, hvorved Rådet tager stilling til Kommissionens henstilling om vedtagelse af den konstatering, der omhandles i stk. 8, eller det i samme artikels stk. 9 foreskrevne pålæg, under alle omstændigheder enten en positiv eller negativ beslutning, afhængig af udfaldet af stemmeafgivningen, og derfor en retsakt, der kan anfægtes i overensstemmelse med afgørelsen i dommen i sagen Eurocoton m.fl. mod Rådet.
- 28 Når alt kommer til alt har Rådet ved at nægte at fastslå, at Den Franske republik og Forbundsrepublikken Tyskland ikke havde truffet nogen effektiv foranstaltning, besluttet — om end stiltiende — at disse to lande i modsætning til Kommissionens synspunkt i virkeligheden havde truffet effektive foranstaltninger.

Domstolens bemærkninger

- 29 Det bemærkes, at ifølge ordlyden af artikel 104, stk. 13, EF, og medmindre andet følger af artikel 122, stk. 3 og 5, EF, træffer Rådet, når det træffer de i samme bestemmelses stk. 7-9 nævnte afgørelser, afgørelse på grundlag af en henstilling fra Kommissionen med et flertal på to tredjedele af sine medlemmers stemmer som vægtet i henhold til artikel 205, stk. 2, EF, idet stemmer afgivet af den berørte medlemsstat ikke medregnes.

- 30 Derfor kan den rådsbeslutning, som er omhandlet i artikel 104, stk. 8, EF om offentliggørelse af Rådets henstillinger, når det konstaterer, at de ikke er fulgt op af virkningsfulde foranstaltninger, kun foreligge, hvis den er vedtaget med det flertal, der er nævnt i den foregående præmis. Det forholder sig på samme måde med den rådsbeslutning, som er omhandlet i artikel 104, stk. 9, EF, om at pålægge den berørte medlemsstat inden for en bestemt frist at træffe foranstaltninger til den nedbringelse af underskuddet, som Rådet skønner nødvendig for at rette op på situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud.
- 31 Når Kommissionen retter henstilling til Rådet om at vedtage beslutninger i henhold til artikel 104, stk. 8 og 9, EF, og når det krævede flertal ikke opnås i Rådet, vedtages der således ikke nogen beslutning i disses bestemmelsers forstand.
- 32 I øvrigt findes der ingen fællesskabsretlig bestemmelse, som fastsætter en frist, ved hvis udløb der antages at foreligge en stiltiende beslutning i henhold til artikel 104, stk. 8 og 9, EF, og som angiver indholdet af denne beslutning.
- 33 Selv om det er rigtigt, således som det fremgår af sekstende betragtning til forordning nr. 1467/97, at et uforholdsmæssigt stort underskud er en så alvorlig situation i tredje fase, at det kræver en hurtig indsats fra alle involverede, og at nævnte forordning fastsætter frister, som skal overholdes, forholder det sig ikke desto mindre således, at udløbet af disse frister ikke er til hinder for, at Rådet vedtager de retsakter, som Kommissionen har fremsat henstilling om. Som det fremgår af tolvte betragtning til forordning nr. 1467/97, tilsigter de i denne forordning fastsatte frister at sikre, at proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud gennemføres hurtigt og effektivt. Det vil således være i strid med dette formål at lade sidstnævnte fristers udløb indebære et ophør af Rådets beføjelse til at vedtage de retsakter, som Kommissionen har fremsat henstilling om inden for rammerne af nævnte procedure. Et sådant ophør ville i givet fald nødvendiggøre, at proceduren genoptages.

- 34 I lyset af det ovenfor anførte bør det fastslås, at Rådets manglende vedtagelse af de retsakter, som er omhandlet i artikel 104, stk. 8 og 9, EF, og som Kommissionen har fremsat henstilling om, ikke kan anses for at give anledning til retsakter, der kan anfægtes i henhold til artikel 230 EF.
- 35 Det skal bemærkes, at såfremt Rådet ikke vedtager de officielle instrumenter, som Kommissionen har fremsat henstilling om i henhold til artikel 104, stk. 8 og 9, EF, kan sidstnævnte anvende det retsmiddel, som er foreskrevet i artikel 232 EF, under overholdelse af de deri fastsatte betingelser.
- 36 Under hensyn til det ovenfor anførte bør søgsmålet afvises, for så vidt angår påstanden om annullation af Rådets manglende vedtagelse af de officielle instrumenter, der er indeholdt i Kommissionens henstillinger i henhold til artikel 104, stk. 8 og 9, EF.

Påstanden om annullation af Rådets konklusioner vedrørende henholdsvis Den Franske Republik og Forbundsrepublikken Tyskland

Parternes argumenter

- 37 Rådet har gjort gældende, at dets konklusioner er tekster af politisk art og ikke retsakter, som afføder retsvirkninger. Konklusionerne berører på ingen måde Kommissionens prærogativer. De har alene til formål og til følge at fastslå situationen med hensyn til verserende procedurer i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud efter Rådets undersøgelse samt Rådets manglende vedtagelse af Kommissionens henstillinger.

- 38 Hvad angår suspensionen af de procedurer i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, der er blevet indledt mod Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik, følger den på ingen måde af selve konklusionerne. Den følger automatisk af den omstændighed, at Kommissionens henstillinger ikke er blevet vedtaget af Rådet, uden at dette har haft pligt til i denne henseende at vedtage en udtrykkelig og retligt bindende beslutning.
- 39 Rådet har herved anført, at kun artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 1467/97 foreskriver, at proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud kan suspenderes. Denne bestemmelse begrænser sig til at omhandle suspension i to bestemte tilfælde, uden at angive, under hvilke andre omstændigheder en suspension er mulig eller forbudt og uden at fastsætte en ordning med henblik på at konstatere eller fastslå suspension af proceduren. Suspension af en verserende procedure sker stiltiende. Den følger af udløbet af den frist, som er fastsat i en retsakt vedtaget på grundlag af artikel 104, stk. 7 eller 9, EF.
- 40 Under alle omstændigheder ændrer den omstændighed, at Rådet har gjort denne suspension udtrykkelig i sine politiske konklusioner, på ingen måde disses manglende retsvirkninger. Det følger heraf, at en eventuel annulation af konklusionerne ikke vil ændre den faktiske eller retlige situation med hensyn til de verserende procedurer i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud.
- 41 Kommissionen har anført, at såfremt suspensionen af disse verserende procedurer mod Den Franske Republik og Forbundsrepublikken Tyskland havde været den automatiske følge af den manglende vedtagelse af de beslutninger, som Kommissionen havde fremsat henstillinger om, ville Rådet have kunnet begrænse sig til at fastslå en sådan suspension uden formelt at træffe beslutning herom og knytte nye henstillinger hertil.
- 42 I virkeligheden er det kun muligt at suspendere proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud i de to tilfælde, der er fastlagt i artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 1467/97. For så vidt som Rådet har nægtet at fastslå, at de berørte medlemsstater ikke havde truffet virkningsfulde foranstaltninger, idet det således

besluttede, at de havde overholdt de henstillinger, der var vedtaget i henhold til artikel 104, stk. 7, EF, ville det således kun have kunnet suspendere de verserende procedurer i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud ved beslutninger truffet i overensstemmelse med de procedure- og afstemningsregler, der finder anvendelse inden for rammerne af sidstnævnte bestemmelse. Kommissionen har imidlertid anført, at Rådets konklusioner er blevet vedtaget i henhold til de procedure- og afstemningsregler, der finder anvendelse inden for rammerne af artikel 104, stk. 9, EF.

- 43 Rådets konklusioner udgør sui generis-retsakter, hvis væsentligste retsvirkning har været at fritage Rådet og de berørte medlemsstater fra den bindende juridiske ramme, der udgøres af artikel 104 EF og forordning nr. 1467/97, ved at erstatte den med nye retningslinjer for vurderingen af betingelserne for anvendelse af artikel 104, stk. 9, EF og en ny ramme for overvågning af de berørte medlemsstaters uforholdsmæssigt store underskud.

Domstolens bemærkninger

- 44 Ifølge fast retspraksis kan annulationssøgsmål anlægges til prøvelse af enhver af institutionerne udstedt bestemmelse, som tilsigter at skabe retsvirkninger, uanset bestemmelsens karakter og form (jf. dom af 31.3.1971, sag 22/70, Kommissionen mod Rådet, »AETR-sagen«, Sml. 1970, s. 41, præmis 42, org.ref.: Rec. s. 263, og dom af 2.3.1994, sag C-316/91, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 625, præmis 8).
- 45 I det foreliggende tilfælde skal det efterprøves, om Rådets konklusioner tilsigter at skabe sådanne virkninger.

- 46 Rådet udtaler i punkt 6 i sine konklusioner, at det vedtager indtil videre at stille procedurerne i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud i bero og erklærer sig rede til at træffe beslutning i henhold til artikel 104, stk. 9, EF, hvis det skulle vise sig, at den berørte medlemsstat undlader at handle i overensstemmelse med sine forpligtelser ifølge disse konklusioner.
- 47 Det skal herved for det første fastslås, for så vidt som beslutningerne om at suspendere de verserende procedurer i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud er betinget af overholdelse af forpligtelser, som de berørte medlemsstater har påtaget sig, begrænser de sig ikke — i modsætning til det, Rådet har gjort gældende — til at stadfæste en faktisk suspension, der følger af den manglende vedtagelse af retsakter i henhold til Kommissionens henstillinger inden for rammerne af artikel 104, stk. 8 og 9, EF.
- 48 Det skal dernæst bemærkes, at de pågældende forpligtelser er ensidige forpligtelser, som de to berørte medlemsstater har påtaget sig uden for rammerne af tidligere henstillinger vedtaget i henhold til artikel 104, stk. 7, EF. Rådet har således gjort en eventuel beslutning, der skal vedtages i henhold til artikel 104, stk. 9, EF, betinget af en vurdering, der ikke længere som referencekriterium har indholdet af henstillinger vedtaget i henhold til artikel 104, stk. 7, EF, men den berørte medlemsstats ensidigt påtagne forpligtelser.
- 49 Endelig skal det konstateres, at Rådet ved at følge denne fremgangsmåde også i faktisk henseende ændrer de henstillinger, som tidligere er vedtaget i henhold til artikel 104, stk. 7, EF, navnlig i det omfang det i de samme konklusioner udskyder den sidste frist for at nedbringe det offentlige underskud under loftet på 3% af BNP og dermed følgelig ændrer betydningen af de krævede foranstaltninger med henblik på nedbringelse af underskuddet.

- 50 Det fremgår af det ovenfor anførte, at Rådets konklusioner tilsigter at skabe retsvirkninger, i det mindste for så vidt som de suspenderer de verserende procedurer i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud og i faktisk henseende ændrer de henstillinger, som Rådet tidligere har vedtaget i henhold til artikel 104, stk. 7, EF.
- 51 Det følger heraf, at søgsmålet kan fremmes til realitetsbehandling, for så vidt som det er anlagt til prøvelse af disse konklusioner.

Realiteten

- 52 Kommissionen har nedlagt påstand om annulation af de konklusioner, som Rådet har vedtaget i forhold til hver af de berørte medlemsstater, i det omfang de indebærer, at proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud suspenderes, at der anvendes et instrument, som ikke er foreskrevet ved traktaten, og at de henstillinger, som Rådet har vedtaget i henhold til artikel 104, stk. 7, EF, ændres.

Parternes argumenter

- 53 Kommissionen har anført, at Rådet — forelagt henstillinger om at vedtage beslutninger i henhold til artikel 104, stk. 8 og 9, EF — har vedtaget »konklusioner«, som er en retsakt, der ikke er foreskrevet i traktaten og navnlig ikke i artikel 104 EF. Ifølge Kommissionen kunne Rådet ikke vedtage andre instrumenter end dem, der er foreskrevet i sidstnævnte bestemmelse, nemlig beslutninger, der er bindende retsakter. Kommissionen har tilføjet, at Rådet så meget desto mindre kunne gøre dette, som dets konklusioner indeholder beslutningselementer, såsom suspension af procedurer samt henstillinger til de berørte medlemsstater.

- 54 For så vidt som Rådets konklusioner suspenderer proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, tilsidesættes artikel 9, stk. 1, første led, i forordning nr. 1467/97, hvorefter denne procedure suspenderes, hvis den pågældende medlemsstat efterkommer henstillinger fra Rådet vedtaget i henhold til artikel 104, stk. 7, EF. Det fremgår således ikke af beslutningerne om suspension, at denne betingelse var opfyldt. Det fremgår tværtimod af Rådets konklusioner, at dette delte Kommissionens opfattelse, som nødvendigvis førte til den konklusion, at denne betingelse ikke var opfyldt. Desuden er beslutningerne om suspension ikke blevet vedtaget under overholdelse af afstemningsreglerne i artikel 104, stk. 13, EF, idet de er blevet vedtaget af medlemsstaterne i euroområdet, bortset fra den berørte medlemsstat, og ikke af samtlige medlemsstater, bortset fra den berørte medlemsstat. For så vidt som en eventuel suspension kun lovligt havde kunnet vedtages under sagens behandling i henhold til artikel 104, stk. 7, EF, burde der på grund af formkravenes parallelitet have været anvendt de afstemningsregler, der finder anvendelse i denne fase.
- 55 Hvad angår beslutninger om at ændre henstillinger vedtaget af Rådet i henhold til artikel 104, stk. 7, EF bestrider Kommissionen ikke rigtigheden heraf ud fra et økonomisk synspunkt, navnlig hvad angår forlængelsen af den frist, inden for hvilken de uforholdsmæssigt store underskud skal bringes til ophør. Kommissionen er imidlertid af den opfattelse, at Rådet ikke, uden at overholde de i traktaten foreskrevne procedurer, kunne vedtage henstillinger, som var i strid med dem, der tidligere var vedtaget.
- 56 Rådet har henvist til de bemærkninger, som det har fremsat i forbindelse med sin formalitetsindsigelse, hvorefter dets konklusioner er af politisk og ikke juridisk art, og nærmere bestemt bemærkningen om, at suspensionen af de verserende procedurer var en automatisk følge af den manglende vedtagelse af de retsakter, som Kommissionen havde fremsat henstilling om.
- 57 Ifølge Rådet vil en eventuel annulation af dets konklusioner ikke ændre den faktiske eller retlige situation med hensyn til de verserende procedurer i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. Dette bekræftes af den konstatering, som

Kommissionen har accepteret, og hvorefter procedurerne ikke er afsluttet, og Kommissionen fortsat frit på ethvert tidspunkt under udøvelse af sin initiativret kan forelægge Rådet henstillinger i henhold til artikel 104, stk. 7, 8 eller 9, EF på grundlag af den analyse, som den i så fald foretager af situationen.

58 Rådet har desuden gjort gældende, at de henstillinger, som det tidligere havde vedtaget i henhold til artikel 104, stk. 7, EF, i det mindste var blevet delvist forældet. De var blevet overhalet af udviklingen i den økonomiske situation. Forskellige faktorer, navnlig en udvikling i den økonomiske situation, som var mindre fordelagtig i forhold til de prognoser, der forelå ved vedtagelsen af henstillingerne, førte til, at det var umuligt for de berørte medlemsstater at korrigere deres underskud inden for de fastsatte frister.

59 En alternativ fremgangsmåde ville have bestået i, at Rådet vedtog nye henstillinger i henhold til artikel 104, stk. 7, EF. En sådan løsning har imidlertid ikke været mulig, idet Kommissionen har besluttet ikke at forelægge Rådet nye henstillinger baseret på sidstnævnte bestemmelse.

60 Rådet har derfor fundet det hensigtsmæssigt at vedtage de anfægtede konklusioner, der, samtidig med at de fastslog udviklingen i den økonomiske situation samt de foranstaltninger og forpligtelser, som hver af de to medlemsstater havde påtaget sig, gav dem anvisning på det, som de ifølge Rådets opfattelse skulle foretage for at afhjælpe deres uforholdsmæssigt store underskud.

61 Denne fremgangsmåde frembød flere fordele:

- Det blev klarlagt, at procedurerne i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud ikke var afsluttet, men blot suspenderet som følge af den manglende vedtagelse af de beslutninger, som Kommissionen havde fremsat henstilling om.

— De foranstaltninger, som Den Franske Republik og Forbundsrepublikken Tyskland forpligtede sig til at træffe, og de mål, som de forpligtede sig til at nå, blev taget til efterretning.

— Rådets vilje til at handle i fremtiden inden for rammerne af artikel 104, stk. 9, EF, såfremt de berørte medlemsstater ikke overholdt deres forpligtelser, blev bekræftet.

— Det blev klarlagt, at Rådet holdt fast ved stabilitets- og vækstpagtens principper og regler.

⁶² Den nævnte fremgangsmåde har undgået, at Rådets tavshed efter den manglende vedtagelse af beslutningerne, som Kommissionen havde fremsat henstilling om i henhold til artikel 104, stk. 8 og 9, EF, rejste tvivl om stabilitets- og vækstpagtens troværdighed, og i en situation, der var præget af usikkerhed, udsatte de erhvervsdrivende samt valutamarkederne for skadelige følger.

⁶³ Rådet er af den opfattelse, at traktaten ikke indeholder nogen bestemmelse, der forbyder en sådan fremgangsmåde.

⁶⁴ Rådet har tilføjet, at de henstillinger i medfør af artikel 104, stk. 7, EF, der blev vedtaget henholdsvis den 21. januar 2003 i forhold til Forbundsrepublikken Tyskland og den 3. juni 2003 i forhold til Den Franske Republik, fortsat er i kraft.

Domstolens bemærkninger

- 65 Det bemærkes, at Kommissionen, trods ordlyden af dens stævning, i det væsentlige kun påstår Rådets konklusioner annulleret, i det omfang de indeholder en beslutning om at suspendere proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud og en beslutning, der ændrer de henstillinger, der tidligere er blevet rettet til den berørte medlemsstat.
- 66 Kommissionens formelle påstand om annulation af nævnte beslutninger, for så vidt som de også indebærer vedtagelse af et instrument, der ikke er foreskrevet i traktaten, udgør i virkeligheden ikke en selvstændig påstand, men snarere en argumentation, der er fremført til støtte for den annullationspåstand, der er gengivet i den foregående præmis.
- 67 Sidstnævnte påstand skal behandles, efter at det indledningsvis er blevet gjort klart, hvordan proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud er opbygget.

Opbygningen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud

- 68 Ifølge artikel 4, stk. 1 og 2, EF skal medlemsstaternes og Fællesskabets virke indebære gennemførelse af en økonomisk politik, der bygger på snæver samordning af medlemsstaternes økonomiske politikker, og sideløbende hermed indførelsen af ØMU'en. Ifølge samme artikels stk. 3 indebærer dette virke, at der handles i overensstemmelse med følgende principper: stabile priser, sunde offentlige finanser og monetære vilkår og en holdbar betalingsbalance.

- 69 Artikel 104, stk. 1, EF foreskriver, at medlemsstaterne skal undgå uforholdsmæssigt store offentlige underskud.
- 70 Formålet med den procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, som er foreskrevet i artikel 104, stk. 2-13, EF, er at tilskynde og i givet fald tvinge den berørte medlemsstat til at nedbringe det eventuelt konstaterede underskud.
- 71 De regler, som er fastsat i artikel 104 EF, præciseres og forstærkes ved den stabilitets- og vækstpakt, der bl.a. er tilvejebragt ved Det Europæiske Råds resolution af 17. juni 1997 og forordning nr. 1467/97.
- 72 Det understreges i Det Europæiske Råds resolution af 17. juni 1997, at det er af afgørende betydning, at budgetdisciplinen bliver sikret i tredje fase af ØMU'en. I lyset af denne konstatering opfordrer den højtideligt Rådet til stramt og rettidigt at gennemføre alle de elementer i stabilitets- og vækstpakten, der henhører under dets kompetence, og til at betragte fristerne for anvendelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud som øvre grænser.
- 73 Det fastslås i ottende betragtning til forordning nr. 1467/97, at budgetdisciplin er nødvendig i tredje fase af ØMU'en for at sikre prisstabilitet. Det anføres i sekstende betragtning til samme forordning, at et uforholdsmæssigt stort underskud er en så alvorlig situation i denne tredje fase, at det kræver en hurtig indsats fra alle involverede.
- 74 I denne sammenhæng, der er kendetegnet ved den betydning, som traktatens ophavsmænd tillægger overholdelsen af budgetdisciplinen, og ved målsætningen for de regler, der er foreskrevet med henblik på gennemførelse af denne disciplin, skal der anlægges en fortolkning af nævnte regler, som sikrer deres fulde effektive virkning.

- 75 Det bemærkes, at i henhold til artikel 104, stk. 10, EF kan Kommissionens og medlemsstaternes ret til i medfør af artikel 226 EF og 227 EF at anlægge traktatbrudssøgsmål mod en medlemsstat ikke udøves i forbindelse med artikel 104, stk. 1-9, EF.
- 76 Som Kommissionen har understreget, påhviler ansvaret for, at medlemsstaterne overholder budgetdisciplinen, i det væsentlige Rådet.
- 77 Proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud er en procedure, som omfatter flere faser, og som kan føre til, at der pålægges sanktioner i medfør af artikel 104, stk. 11, EF.
- 78 Artikel 104 EF fastlægger de nærmere bestemmelser for hver fases forløb samt de pågældende institutioners respektive roller og kompetencer. Forordning nr. 1467/97, der er vedtaget med enstemmighed på grundlag af artikel 104, stk. 14, andet afsnit, EF, fastsætter strenge tidsfrister, der skal overholdes under proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, for — ifølge dens tolvte betragtning — at sikre, at den gennemføres effektivt og hurtigt. Forordningens artikel 9 bestemmer, at proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud suspenderes, hvis den pågældende medlemsstat efterkommer henstillinger eller pålæg efter henholdsvis stk. 7 og 9 i artikel 104 EF. Endvidere foreskriver forordningens artikel 10, at gennemførelsen af de foranstaltninger, som den pågældende medlemsstat træffer, skal overvåges.
- 79 Til hver af de faser af proceduren, som indebærer, at en sag forelægges Rådet, svarer en retsakt, som Kommissionen har fremsat henstilling om, at Rådet vedtager. Hver fase forudsætter, at Rådet undersøger, om medlemsstaten har overholdt de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 104 EF, og navnlig de forpligtelser, der følger af de henstillinger og beslutninger, som Rådet tidligere har vedtaget.

- 80 Som Kommissionen har erkendt, har Rådet en skønsbeføjelse. Når Rådet forelægges henstillinger fra Kommissionen og ikke forslag i artikel 250 EF's forstand, kan det, bl. a. på grundlag af en anden vurdering af de relevante økonomiske oplysninger, af de foranstaltninger, der skal træffes, og af den tidsplan, som den berørte medlemsstat skal overholde, ændre den retsakt, som Kommissionen har fremsat henstilling om, med det for vedtagelsen af denne retsakt krævede flertal.
- 81 Det følger imidlertid af indholdet og opbygningen af den ordning, der er indført ved traktaten, at Rådet ikke kan frigøre sig fra de regler, der er indeholdt i artikel 104 EF, og de regler, som det har pålagt sig selv ved forordning nr. 1467/97. Rådet kan således ikke følge en alternativ procedure, f.eks. til at vedtage en retsakt, som ikke er selve den beslutning, der er foreskrevet for en bestemt fase, eller som vedtages under andre betingelser end dem, som er foreskrevet i de bestemmelser, der finder anvendelse.
- 82 Det er i lyset af denne konstatering, at det skal undersøges, om Rådets konklusioner skal annulleres, for så vidt de indeholder en beslutning om at suspendere proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud og en beslutning om at ændre de henstillinger, som Rådet tidligere har vedtaget i medfør af artikel 104, stk. 7, EF.

Suspension af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud

- 83 Det anføres i syttende betragtning til forordning nr. 1467/97, at proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud skal suspenderes, hvis den pågældende medlemsstat træffer passende foranstaltninger til opfølgning af en henstilling efter artikel 104, stk. 7, EF eller et pålæg efter artikel 104, stk. 9, EF, for at tilskynde medlemsstaterne til at træffe foranstaltninger i overensstemmelse hermed.

- 84 Artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 1467/97 bestemmer, at proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud suspenderes, når den pågældende medlemsstat efterkommer en henstilling eller et pålæg fra Rådet.
- 85 Hverken artikel 104 EF eller forordning nr. 1467/97 foreskriver mulighed for at træffe beslutning om suspension i andre tilfælde.
- 86 Som Rådet har anført, kan en faktisk suspension følge af den omstændighed, at Rådet, efter at være blevet forelagt en henstilling fra Kommissionen, ikke kan vedtage en beslutning, idet det krævede flertal ikke opnås.
- 87 I det foreliggende tilfælde anføres det imidlertid udtrykkeligt i de anfægtede konklusioner, at Rådet »vedtager at stille proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud i bero [...] for [den berørte medlemsstats] vedkommende«, og at Rådet »er rede til at træffe beslutning i henhold til artikel 104, stk. 9, på grundlag af Kommissionens henstilling, hvis [...] [den pågældende medlemsstat] undlader at handle i overensstemmelse med sine forpligtelser ifølge disse konklusioner«.
- 88 Med disse udtalelser begrænser Rådet sig ikke til at konstatere en faktisk suspension af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, der følger af, at det var umuligt at vedtage en beslutning, som Kommissionen har fremsat henstilling om, hvilken umulighed når som helst vil kunne afhjælpes. For så vidt som Rådets konklusioner betinger suspensionen af den berørte medlemsstats overholdelse af sine forpligtelser, begrænser de Rådets beføjelse til at fremsætte pålæg i henhold til artikel 104, stk. 9, EF på grundlag af en tidligere henstilling fra Kommissionen, så længe forpligtelserne anses for at være overholdt. Herved foreskriver konklusionerne desuden, at Rådets vurdering med henblik på en beslutning om at vedtage pålæg, dvs. med henblik på fortsættelse af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, heller ikke længere har indholdet af henstil-

linger, der allerede er blevet meddelt den pågældende medlemsstat i henhold til artikel 104, stk. 7, EF, som referencekriterium, men denne medlemsstats ensidigt påtagne forpligtelser.

89 En sådan beslutning om suspension tilsidesætter artikel 104 EF og artikel 9 i forordning nr. 1467/97.

90 Det skal bemærkes, at Domstolen ved at medgive, at den faktiske suspension kan følge af den blotte omstændighed, at Rådet ikke når frem til at vedtage en beslutning, som Kommissionen har fremsat henstilling om, ikke tager stilling til spørgsmålet om, hvorvidt Rådet i henhold til artikel 104, stk. 9, EF vil kunne forpligtes til at vedtage en beslutning, når medlemsstaten fortsætter med ikke at efterkomme dets henstillinger i henhold til artikel 104, stk. 7, EF, hvilket spørgsmål Domstolen ikke skal besvare inden for rammerne af den foreliggende sag.

Ændring af henstillinger vedtaget af Rådet i henhold til artikel 104, stk. 7, EF

91 Ifølge artikel 104, stk. 13, EF kan henstillinger i henhold til artikel 104, stk. 7, EF kun vedtages på grundlag af en henstilling fra Kommissionen. Som det er blevet anført, har Rådet beføjelse til at vedtage en anden beslutning end den, som Kommissionen har fremsat henstilling om.

92 Når Rådet har vedtaget henstillinger i henhold til artikel 104, stk. 7, EF, kan det imidlertid ikke senere ændre dem uden en ny henstilling fra Kommissionen, idet denne har en initiativret inden for rammerne af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, hvilket Rådet erkender.

- 93 I det foreliggende tilfælde har sidstnævnte vedtaget sådanne henstillinger rettet til Forbundsrepublikken Tyskland, den 21. januar 2003, og til Den Franske Republik, den 3. juni 2003.
- 94 Der er ikke forud for Rådets konklusioner blevet fremsat henstillinger fra Kommissionen om, at Rådet på grundlag af artikel 104, stk. 7, EF vedtager henstillinger, som er forskellige fra de tidligere vedtagne.
- 95 Desuden er de henstillinger, som er indeholdt i Rådets konklusioner, ikke blevet vedtaget efter de afstemningsregler, som er foreskrevet med hensyn til Rådets henstillinger i henhold til artikel 104, stk. 7, EF, men efter de regler, som er fastsat for en beslutning i henhold til artikel 104, stk. 9, EF, dvs. ved en afstemning, hvori alene medlemsstaterne i euroområdet deltog.
- 96 Beslutningen om at vedtage disse henstillinger fra Rådet i strid med artikel 104, stk. 7 og 13, EF er derfor ulovlig.
- 97 De konklusioner, som Rådet har vedtaget i forhold til henholdsvis Den Franske Republik og Forbundsrepublikken Tyskland, bør derfor annulleres, for så vidt de indeholder en beslutning om at suspendere proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud og en beslutning om at ændre de henstillinger, som Rådet tidligere havde vedtaget i henhold til artikel 104, stk. 7, EF.

Sagens omkostninger

- ⁹⁸ I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 3, kan Domstolen fordele sagens omkostninger eller bestemme, at hver part skal bære sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter, eller hvor der foreligger ganske særlige grunde. Da hver af parterne delvis har tabt sagen, bør de hver bære deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (plenum)

- 1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskabers søgsmål afvises, for så vidt angår påstanden om annullation af Rådet for Den Europæiske Unions manglende vedtagelse af de officielle instrumenter, der er indeholdt i Kommissionens henstillinger i henhold til artikel 104, stk. 8 og 9, EF.

2) Rådets konklusioner af 25. november 2003, som er vedtaget i forhold til henholdsvis Den Franske Republik og Forbundsrepublikken Tyskland, annulleres, for så vidt de indeholder en beslutning om at suspendere proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud og en beslutning om at ændre de henstillinger, som Rådet tidligere havde vedtaget i henhold til artikel 104, stk. 7, EF.

3) Hver part bærer sine egne omkostninger.

Skouris

Jann

Timmermans

Rosas

Gulmann

Puissochet

Cunha Rodrigues

Schintgen

Macken

Colneric

von Bahr

Silva de Lapuerta

Lenaerts

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 13. juli 2004.

R. Grass

V. Skouris

Justitssekretær

Præsident