Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
N. JÄÄSKINEN
fremsat den 18. december 2014 [1]

Sag C-409/13

Rådet for Den Europæiske Union
mod

Europa-Kommissionen

»Annullationssøgsmål — regler for institutionerne — artikel 293 TEUF — artikel 294 TEUF — princippet om kompetencefordelingen mellem Unionens institutioner — princippet om institutionel ligevægt — princippet om loyalt samarbejde — den almindelige lovgivningsprocedure — Kommissionens initiativret — beføjelse til at trække et forslag til en lovgivningsmæssig retsakt tilbage — omfanget af domstolskontrollen med afgørelsen om tilbagetrækning — begrundelsen for tilbagetrækningen«

I – **Indledning**

1. Det foreliggende søgsmål, der har forfatningsmæssig karakter, har Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Kommissionen som parter og vedrører spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen er blevet tildelt beføjelse til at tilbagetrække et lovgivningsforslag, og i givet fald spørgsmålet om omfanget af og grænserne for en sådan beføjelse. Jeg vil indledningsvis bemærke, at selv om sagens parter har valgt at anvende udtrykket »tilbagetrækningsret« til at beskrive Kommissionens anfægtede beføjelse, vil jeg bruge udtrykket »tilbagetrækningsbeføjelse« [2], idet udøvelsen af denne beføjelse kun påvirker medlovgivers retsstilling, for så vidt som medlovgiver derved hindres i at fortsætte lovgivningsproceduren.

2. Rådets søgsmål vedrører Kommissionens afgørelse af 8. maj 2013 (herefter »den anfægtede afgørelse«) om at tilbagetrække Europa-Parlamentets og Rådets forslag til en rammeforordning om generelle bestemmelser for makrofinansiel bistand til tredjelande (herefter »forslaget til rammeforordningen«) [3], der blev truffet i forbindelse med førstebehandlingen under den almindelige lovgivningsprocedure som omhandlet i artikel 294 TEUF, og inden Rådet formelt havde fastlagt sin holdning til det nævnte forslag.

3. Den foreliggende sag er baseret på tre anbringender, der vedrører henholdsvis tilsidesættelse af princippet om kompetencetildeling, der fremgår af artikel 13, stk. 2, TEU, samt princippet om institutionel ligevægt, tilsidesættelse af princippet om loyalt samarbejde i artikel 13, stk. 2, TEU og tilsidesættelse af begrundelsespligten i artikel 296, stk. 2, TEUF.

1 — Originalsprog: fransk.

2 — Efter min opfattelse vil anerkendelsen af en sådan beføjelse være ensbetydende med at tillægge Kommissionen en normativ kompetence til at træffe beslutning om at tilbagekalde eller opretholde et lovgivningsforslag uden at stille krav om, at der foreligger et udtrykkelig eller stiltiende samtykke fra de andre institutioner.

3 — KOM(2011) 396 endelig.

4. Da der er tale om den første sag, hvor Domstolen skal vurdere gyldigheden af en akt, hvorved et lovgivningsforslag fra Kommissionen trækkes tilbage, kræver den foreliggende procedure en principiel stillingtagen til den nævnte beføjelse og betingelserne for dens udøvelse samt til omfanget af den domstolsprøvelse, som en sådan afgørelse om tilbagetrækning kan undergives. Jeg bemærker i denne henseende indledningsvis, at Kommissionens tilbagetrækningsbeføjelse er et emne, der ikke tidligere er blevet belyst. Dette emne er således kun sparsomt behandlet i retspraksis og retslitteraturen, og når det berøres, overses det ofte på grund af en sammenblanding med Kommissionens initiativret og princippet om institutionel ligevægt.

5. Af disse grunde vil jeg i dette forslag til afgørelse forsøge at fastlægge tilbagetrækningsbeføjelsens kerneindhold samtidig med, at jeg ud fra forenklingsprincippet – også kendt som »Ockhams ragekniv« [4] – vil foreslå en løsning, der er baseret på en sondring mellem på den ene side tilbagetrækningsbeføjelsens formelle aspekt og på den anden side en vurdering af, om den afgørelse om tilbagetrækning, som Kommissionen har vedtaget inden for rammerne af den almindelige lovgivningsprocedure, er velbegrundet. Jeg vil på grundlag af denne sondring fastlægge grænsen for domstolsprøvelsen af nævnte tilbagetrækningsbeføjelse.

II – **Sagens baggrund og den anfægtede afgørelse**

6. Makrofinansiel bistand er finansiel bistand af makroøkonomisk karakter til tredjelande med kortsigtede betalingsbalanceproblemer. Den nævnte bistand blev oprindeligt tildelt fra sag til sag ved afgørelser truffet af Rådet på grundlag af artikel 352 TEUF [5]. Efter Lissabontraktatens ikrafttrædelse udgør artikel 212 TEUF et specifikt retsgrundlag for de afgørelser om tildeling af makrofinansiel bistand, der vedtages af Europa-Parlamentet og Rådet i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure, dog med undtagelse af den hasteprocedure, der er fastsat i artikel 213 TEUF, inden for rammerne af hvilken Rådet kan vedtage sådanne afgørelser alene.

7. Det fremgår af sagens akter, at Kommissionen fremsatte et forslag til en rammeforordning den 4. juli 2011 på grundlag af artikel 209 TEUF og 212 TEUF. Det nævnte forslags artikel 7 vedrørte proceduren for tildeling af makrofinansiel bistand. Det fremgår af artikel 7, stk. 1, at hvis et land ønsker at modtage en sådan bistand, skal det fremsende en skriftlig anmodning til Kommissionen. Det fremgår endvidere af artikel 7, stk. 2, sammenholdt med forslaget til rammeforordningens artikel 14, stk. 2, at såfremt betingelserne i artikel 1, 2, 4 og 6 er opfyldt, yder Kommissionen den ønskede bistand i overensstemmelse med den såkaldte »undersøgelsesprocedure«, der er indført ved artikel 5 i »komitologiforordningen« (EU) nr. 182/2011 [6].

8. Efter at arbejdsgruppen af finansielle rådgivere havde afholdt en række møder, vedtog Rådet en generel indstilling vedrørende forslaget til rammeforordningen, som var blevet godkendt af komitéen af faste repræsentanter (Coreper) den 15. december 2011. I den generelle indstilling foreslog Rådet bl.a. vedrørende det nævnte forslags artikel 7, stk. 2, at erstatte tildelingen af gennemførelsesbeføjelser til Kommissionen med anvendelsen af den almindelige lovgivningsprocedure.

4 — Dette forenklingsprincip, der tilskrives filosoffen Guillaume af Ockham fra det 14. århundrede, anvendes inden for videnskabsområdet og er baseret på udsagnet »den mest simple forklaring er også den mest sandsynlige forklaring«. Efter min opfattelse kan dette princip anvendes på det retlige ræsonnement, der skal udvikles i det foreliggende tilfælde.

5 — Tidligere artikel 308 EF og artikel 235 i EF-traktaten.

6 — Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 16.2.2011 om de generelle regler og principper for, hvordan medlemsstaterne skal kontrollere Kommissionens udøvelse af gennemførelsesbeføjelser (EUT L 55, s. 13).

9. Under et plenarmøde den 24. maj 2012 vedtog Parlamentet ved delvis afstemning ved førstebehandlingen rapporten, der indeholdt 53 ændringsforslag til forslaget til rammeforordning. Rapporten indeholdt bl.a. forslag om at anvende delegerede retsakter i stedet for gennemførelsesretsakter med hensyn til tildelingen af makrofinansiel bistand [7].

10. Der blev afholdt tre uformelle trepartsmøder mellem Parlamentet, Rådet og Kommissionen den 5. juni, den 28. juni og den 19. september 2012. Det fremgik heraf, at selv om Parlamentet og Rådet var uenige om den procedure, der skulle følges med henblik på at tildele den makrofinansielle bistand, kunne de ikke tilslutte sig Kommissionens forslag om at anvende gennemførelsesretsakter.

11. Den 10. januar 2013 fremlagde Kommissionen som grundlag for et fjerde trepartsmøde et »non-paper« med overskriften »Landing zone on implementing acts, delegated acts and co-decision in the MFA Framework Regulation« (herefter »Kommissionens non-paper«), der indeholdt et kompromisforslag vedrørende proceduren for tildeling af makrofinansiel bistand. Denne løsning bestod i en »kombination af i) detaljerede betingelser for den makrofinansielle bistand, ii) uformelle samrådsmekanismer forud for [den foreslåede beslutningsprocedure], iii) anvendelsen af højst fire delegerede retsakter, iv) selektiv anvendelse af komitologi og v) forskellige evaluerings- og rapporteringsmekanismer«.

12. Efter det fjerde trepartsmøde den 30. januar 2013 drøftede Parlamentet og Rådet en anden kompromisløsning, der bestod i at anvende den almindelige lovgivningsprocedure til at vedtage afgørelser om tildeling af makrofinansiel bistand, at anvende en gennemførelsesretsakt til at indgå en aftale med modtagerlandet og at tildele Kommissionen beføjelsen til at vedtage visse retsakter i forbindelse med den således tildelte bistand [8].

13. Under det femte trepartsmøde den 27. februar 2013 bekræftede Parlamentets og Rådets repræsentanter, at de ønskede at fastholde anvendelsen af den almindelige lovgivningsprocedure som grundlag for at tildele makrofinansiel bistand. Det fremgår af stævningen, at Kommissionens repræsentant på daværende tidspunkt oplyste, at Kommissionen var i tvivl om, hvorvidt en sådan tilgang ville forvanske dens forslag, og at den i givet fald ville trække forslaget tilbage som følge af, at der var sket en tilsidesættelse af Kommissionens initiativret på lovgivningsområdet.

14. Den tilgang, der bestod i at erstatte proceduren for gennemførelsesakter med den almindelige lovgivningsprocedure, førte til vedtagelsen af en principaftale mellem Parlamentet og Rådet, der blev formaliseret i forbindelse med det sjette trepartsmøde den 25. april 2013. Ved denne lejlighed tilkendegav Kommissionens repræsentant officielt, at Kommissionen ikke var enig i denne tilgang. I en skrivelse af 6. maj 2013 til Kommissionens næstformand, Olli Rehn, beklagede Corepers formand den tilkendegivelse, som Kommissionens repræsentant havde fremsat i forbindelse med det sjette trepartsmøde. Den nævnte formand anmodede Kommissionen om at genoverveje sin holdning, navnlig under henvisning til den nært forestående aftale mellem Parlamentet og Rådet.

15. Ved skrivelse af 8. maj 2013 til formændene for Parlamentet og Rådet, som udgør den anfægtede afgørelse, meddelte Olli Rehn, at kommissærkollegiet i sit 2045. møde havde besluttet at trække forslaget om rammeforordningen tilbage i henhold til artikel 293, stk. 2, TEUF. Det fremgår af referatet af det nævnte møde vedrørende dette emne, at »Kommissionen godkender den tilgang, der er beskrevet i notat SI(2013)231« [9]. Det fremgår af det nævnte notat, at Kommissionens tjenestegrene var af den opfattelse, at anvendelsen af den almindelige lovgivningsprocedure ville udgøre en

7 — 2011/0176(COD) af 24.5.2012. Tekst vedtaget af Parlamentet ved delvis afstemning ved førstebehandling/enkelt behandling (EUT 2012 C 264 E).

8 — Denne løsning er detaljeret beskrevet i et dokument af 19.2.2013, som blev uddelt i Arbejdsgruppen af Finansielle Rådgivere, hvori Kommissionens repræsentanter deltog.

9 — Det nævnte notat, som Kommissionen har ladet tilgå sagens akter, redegør for en undersøgelse, som Generaldirektoratet for Økonomiske og Finansielle Anliggender har foretaget under instruks fra Olli Rehns kabinet, og som indeholder en beskrivelse af forhandlingernes forløb og begrundelsen for tilbagetrækningen.

forvanskning af forslaget til rammeforordning, idet proceduren ville blive omstændelig og uforudsigelig, og navnlig fordi afgørelser om tildeling af bistand i form af specifikke forordninger ville få samme retlige niveau som rammeforordningen. I notatet blev endvidere nævnt en række forfatningsmæssige betænkeligheder ved at begrænse Kommissionens initiativret.

16. Parlamentet og Rådet formaliserede deres aftale i en fælles erklæring, der blev vedtaget den 9. juli 2013.

III – **Parternes påstande og retsforhandlingerne for Domstolen**

17. Ved stævning indleveret den 18. juli 2013 har Rådet anlagt sag med påstand om annullation af den anfægtede afgørelse og om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

18. Kommissionen har i svarskriftet nedlagt påstand om frifindelse og om, at Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

19. Den Tjekkiske Republik, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Kongeriget Nederlandene, Den Slovakiske Republik, Republikken Finland og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland har fået tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande.

20. Den Tjekkiske Republik, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Det Forenede Kongerige, Rådet og Kommissionen har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet, der blev afholdt den 23. september 2014.

IV – **Formaliteten**

21. Det skal indledningsvis undersøges, om den anfægtede afgørelse er en retsakt, der kan gøres til genstand for retlig prøvelse i medfør af artikel 263 TEUF. Efter min opfattelse bør Domstolen undersøge dette spørgsmål af egen drift for således at fastslå sin kompetence til at påkende søgsmålet.

22. Det følger af fast retspraksis, at enhver af institutionerne udstedt retsakt – uanset karakter eller form – som tilsigter at have retligt bindende virkninger, udgør en anfægtelig retsakt i artikel 263 TEUF's forstand [10]. Ved afgørelsen af, om en retsakt har sådanne virkninger, skal vægten lægges på dens indhold og ophavsmandens hensigt [11]. En akts eller en afgørelses form er således principielt uden betydning for adgangen til at anfægte disse under et annullationssøgsmål, der er anlagt til prøvelse af retsakten eller afgørelsen [12].

23. I det foreliggende tilfælde er der tale om en atypisk retsakt [13], nemlig en skrivelse fra Kommissionens vicepræsident til formændene for Parlamentet og Rådet, hvorved Kommissionen giver formændene meddelelse om kommissærkollegiets afgørelse om at trække forslaget om rammeforordningen tilbage i henhold til artikel 293, stk. 2, TEUF.

10 — Jf. domme Kommissionen mod Rådet, »AETR-dommen« (22/70, EU:C:1971:32, præmis 42), Parlamentet mod Rådet og Kommissionen (C-181/91 og C-248/91, EU:C:1993:271, præmis 13) og Kommissionen mod Rådet (C-27/04, EU:C:2004:436, præmis 44).

11 — Jf. dom Nederlandene mod Kommissionen (C-147/96, EU:C:2000:335, præmis 27).

12 — Kendelse Makhteshim Agan Holding m.fl. mod Kommissionen (C-69/09 P, EU:C:2010:37, præmis 37 og 38).

13 — Jf. ligeledes om formaliteten vedrørende en afgørelse, der er vedtaget af medlemsstaternes repræsentanter i deres egenskab af repræsentanter for deres regeringer og ikke i egenskab af medlemmer af Rådet, dom Kommissionen mod Rådet (C-114/12, EU:C:2014:2151, præmis 38-40).

24. Det følger heraf, at Kommissionen ved den anfægtede retsakt har bragt den almindelige lovgivningsprocedure til ophør og således frataget Parlamentet og Rådet enhver handlemulighed. Som anført af Rådet har den anfægtede retsakt nemlig påvirket Rådets retsstilling ved at forhindre det i at vedtage et forslag, som det tidligere var blevet forelagt.

25. I det foreliggende tilfælde må det således fastslås, at den anfægtede afgørelse har haft retsvirkninger i forholdet mellem institutionerne. Følgelig tilsigter den anfægtede afgørelse at have bindende retsvirkninger. Det følger heraf, at søgsmålet med påstand om annullation af denne afgørelse kan antages til realitetsbehandling.

V – **Tilsidesættelse af princippet om kompetencetildeling og princippet om institutionel ligevægt**

A – *Parternes argumenter*

26. Rådet har med det første anbringende, støttet af de intervenerende medlemsstater, henvist til sammenhængen mellem princippet om kompetencetildeling og princippet om institutionel ligevægt [14] og anført, at traktaterne ikke indeholder nogen udtrykkelig henvisning til, at Kommissionen har et generelt prærogativ, der giver ret til at trække de forslag, som den har forelagt for lovgiver, tilbage.

27. Rådet har bestridt, at der parallelt med initiativretten i artikel 17, stk. 2, TEU består en »tilbagetrækningsret«, der har næsten absolut karakter, idet den er skønsmæssig. Kommissionens tilbagetrækningsret bør derimod være begrænset til de objektive situationer, hvor der er tale om udløb af tidsfrister, eller hvor der indtræder nye omstændigheder eller tilvejebringes nye tekniske eller videnskabelige oplysninger, der indebærer, at lovgivningsforslaget er forældet eller bliver uden genstand, hvor der længe ikke er sket væsentlige fremskridt i lovgivningsproceduren, og hvor det således ikke kan forventes et resultat, eller hvor Kommissionen og lovgiver forfølger en fælles strategi baseret på ånden i det loyale samarbejde og respekten for den institutionelle ligevægt [15]. Kommissionen indtager således inden for rammerne af den almindelige lovgivningsprocedure kun rollen som »honest broker« [16].

28. Kommissionen kan således ikke indrømmes en generel tilbagetrækningsbeføjelse i henhold til artikel 293, stk. 2, TEUF uden at tilsidesætte denne bestemmelses ordlyd og formål, som er at lette lovgivningsprocessen. Indrømmes Kommissionen en generel tilbagetrækningsbeføjelse, vil dette fratage den effektive virkning af den ret, der tilkommer Rådet i henhold til artikel 293, stk. 1, TEUF, til at ændre Kommissionens forslag inden for rammerne af forslagets genstand og formål [17].

29. Rådet har endvidere anført, at hvis Kommissionen kan udøve en skønsmæssig tilbagetrækningsbeføjelse, hver gang den er uenig i de ændringer, der er aftalt mellem medlovgiverne, eller når den ikke er tilfreds med et endeligt forhandlingsresultat, vil dette svare til at indrømme Kommissionen et uberettiget pressionsmiddel i forbindelse med afviklingen af lovgivningsarbejdet samt en ret til ud fra politiske hensyn at nedlægge veto i forhold til et lovgivningstiltag, hvilket vil sidestille Kommissionen med medlovgiverne og indebære, at den almindelige lovgivningsprocedure tilsidesættes, at der gøres indgreb i den lovgivningsbeføjelse, der er forbeholdt Parlamentet og Rådet i

14 — Jf. i denne henseende domme Meroni mod Den Høje Myndighed (9/56, EU:C:1958:7, s. 44), Meroni mod Den Høje Myndighed (10/56, EU:C:1958:8, s. 82), Roquette Frères mod Rådet (138/79, EU:C:1980:249, præmis 33 og 34), Wybot (149/85, EU:C:1986:310, præmis 23), Parlamentet mod Rådet (C-70/88, EU:C:1990:217, præmis 22) og Parlamentet mod Rådet (C-133/06, EU:C:2008:257, præmis 57).

15 — Rådet har i denne forbindelse henvist til artikel 7, stk. 2 og 3, i protokol (nr. 2) om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, der er knyttet som bilag til TEU- og TEUF-traktaten (herefter »nærhedsprotokollen«).

16 — Jf. i denne retning punkt 13, 17, 22, 24 og 27 i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens fælles erklæring om den praktiske gennemførelse af den fælles beslutningsprocedure (artikel 251 i EF-traktaten) (EUT 2007 C 145, s. 5, herefter »fælles erklæring af 2007«).

17 — Domme ACF Chemiefarma mod Kommissionen (41/69, EU:C:1970:71), Kommissionen mod Rådet (355/87, EU:C:1989:220, præmis 44) og Eurotunnel m.fl. (EU:C:1997:532, præmis 39).

henhold til artikel 14, stk. 1, TEU og artikel 16, stk. 1, TEU, og at Kommissionen gives mulighed for at overskride grænsen for sin initiativret. Indrømmes Kommissionen en skønsmæssig tilbagetrækningsbeføjelse, er dette endvidere i strid med magtadskillelseslæren og princippet om demokrati som omhandlet i artikel 10, stk. 2, TUE [18].

30. Forbundsrepublikken Tyskland har i sit skriftlige indlæg [19] anført, at når der henses til de nye beføjelser, som Parlamentet har fået inden for rammerne af lovgivningsproceduren, samt til den betydning, som Den Europæiske Unions institutioner tillægger den uformelle forhandlingsprocedure, der finder sted under trepartsmøderne, kan Kommissionen ikke længere trække sit lovgivningsforslag tilbage fra det tidspunkt, hvor der er indgået et kompromis mellem medlovgiverne, der har en forventning om, at den pågældende lovgivningsmæssige retsakt vil blive vedtaget.

31. Kommissionen har heroverfor anført, at muligheden for at trække et lovgivningsforslag tilbage, ligesom muligheden for at fremsætte eller ændre et sådant forslag, er en af de måder, hvorpå den kan udøve sin initiativret under hensyntagen til Unionens almene interesser, jf. artikel 17, stk. 1, første punktum, TEU. Ligesom det alene tilkommer Kommissionen at beslutte at fremsætte eller ikke at fremsætte et lovgivningsforslag, eller at ændre eller ikke at ændre et oprindeligt forslag eller et allerede ændret forslag, tilkommer det ligeledes alene Kommissionen at beslutte, om forslaget skal opretholdes eller tilbagetrækkes, så længe forslaget ikke er blevet vedtaget [20]. Nærhedsprotokollens artikel 7 viser, at ophavsmændene til EUF-traktaten har udformet Kommissionens tilbagetrækningsbeføjelse som en generel beføjelse.

32. Kommissionens faste praksis sikrer overholdelsen af de kompetencer, der tilkommer Unionens andre institutioner, samt af princippet om loyalt samarbejde. Ud over de situationer, hvor Kommission foretager en grupperet, periodevis tilbagetrækning, foretager den også lejlighedsvise tilbagetrækninger, når den konstaterer, at dens forslag ikke har politisk opbakning [21].

33. Hvad angår den foreliggende sag har Kommissionen for det første bestridt, at den har grebet ind i EU-lovgivers beføjelser [22]. Kommissionen har med vedtagelse af den anfægtede afgørelse påtaget sig det ansvar, der påhviler den inden for rammerne af lovgivningsproceduren, og som indebærer, at den i henhold til artikel 17, stk. 1, TEU skal tage passende initiativer med henblik på at fremme Unionens almene interesser under hele procedurens forløb. Kommissionen har bestridt, at den anfægtede afgørelse er i strid med artikel 293, stk. 1, TEUF, og anført, at den nævnte bestemmelse udgør en processuel regel og ikke på nogen måde er udtryk for et generelt princip om, at Rådet har beføjelse til under alle omstændigheder at vedtage en retsakt i strid med den forpligtelse, der er fastsat i artikel 13, stk. 2, TEUF. Den nævnte artikel 293, stk. 1, TEUF er heller ikke til hinder for, at Kommissionen kan tilbagetrække et lovgivningsforslag.

18 — Rådet har henvist til den retspraksis, hvorefter dette princip kommer til udtryk i såvel Parlamentet som i den omstændighed, at medlemmerne af Rådet tilhører regeringer, der er politisk ansvarlige over for deres nationale parlamenter. Jf. i denne retning domme Roquette Frères mod Rådet (EU:C:1980:249, præmis 33), Maizena mod Rådet (139/79, EU:C:1980:250, præmis 34) og Kommissionen mod Rådet (C-300/89, EU:C:1991:244, præmis 20).

19 — Det er korrekt, at Forbundsrepublikken Tyskland har fremført dette argument som led i det andet anbringende om tilsidesættelse af princippet om loyalt samarbejde. Svaret på denne kritik er ikke desto mindre afgørende for anerkendelsen af, om der består en tilbagetrækningsbeføjelse som sådan.

20 — Jf. i denne retning dom Fediol mod Kommissionen (188/85, EU:C:1988:400, præmis 37).

21 — Kommissionen har videre anført, at den i perioden fra 1977 til 1994 i de sjældne tilfælde, hvor det ikke var muligt at finde en løsning, som var forenelig med EU-retten, trak sine lovgivningsforslag tilbage med den begrundelse, at lovgiver påtænkte at vedtage en retsakt, der ville forvanske dens forslag, alvorligt skade den institutionelle ligevægt eller indebære en åbenbar ulovlighed.

22 — Jf. i denne retning dom Eurotunnel m.fl. (EU:C:1997:532, præmis 39).

34. Hvad angår artikel 293, stk. 2, TEUF illustrerer denne bestemmelse den omstændighed, at Kommissionens rolle er den samme under hele lovgivningsprocedure, og at denne rolle ikke kun består i at fremme kontakten mellem medlovgiverne for at afstemme deres respektive holdninger, men også i at påtage sig sit eget ansvar inden for rammerne af trepartsmøderne i givet fald ved at tilbagetrække sit oprindelige forslag, når der er tale om omstændigheder som i det foreliggende tilfælde.

35. Endelig har Kommissionen bestridt, at den anfægtede afgørelse påvirker princippet om demokrati, idet Kommissionen i lighed med Unionens øvrige institutioner har sin egen demokratiske og politiske legitimitet over for Parlamentet, bl.a. i medfør af artikel 17, stk. 7 og 8, TEU.

B – *Analyse (eksistensen, omfanget og udøvelsen af beføjelsen til at trække et lovgivningsforslag tilbage under den almindelige lovgivningsprocedure som omhandlet i artikel 294 TEUF)*

1. Indledning

36. Selv om parterne i den foreliggende sag synes at være enige om påstanden om, at EU-retten gør det muligt for Kommissionen at tilbagetrække et lovgivningsforslag, er de imidlertid ikke enige i det forfatningsmæssige grundlag for og omfanget af en sådan beføjelse. Jeg vil derfor først fastlægge retsgrundlaget for og indholdet af Kommissionens tilbagetrækningsbeføjelse, og derefter vil jeg undersøge, hvilken retlig karakter afgørelsen om tilbagetrækning helt nøjagtigt har, med hensyn til omfanget af den domstolsprøvelse, som en sådan retsakt kan undergives [23].

2. Det forfatningsmæssige grundlag for tilbagetrækningsbeføjelsen

37. Rådet har gjort gældende, at princippet om kompetencetildeling er blevet tilsidesat, og samtidig i det første anbringende klart udtrykt sin bekymring over at tillægge Kommissionen en beføjelse, der giver den mulighed for at blokere Unionens lovgivningsaktiviteter og for at handle som en medlovgiver, der har en lovgivningsmæssig vetoret, som fratager Parlamentet og Rådet deres prærogativer. Rådet har samtidig medgivet, at Kommissionens mulighed for at tilbagetrække et lovgivningsforslag i praksis altid har været anset for en uadskillelig bestanddel af initiativretten, uden at det imidlertid heraf kan udledes, at der består en »tilbagetrækningsret«.

38. Jeg anser imidlertid ikke disse bekymringer for berettigede, idet en anerkendelse af muligheden for at trække et lovgivningsforslag tilbage i en begrænset periode i overensstemmelse med artikel 294 TEUF i sig selv bidrager til at bevare den institutionelle ligevægt som omhandlet i artikel 13, stk. 2, TEU, hvilket indebærer, at hver enkelt institution udøver sine beføjelser under hensyntagen til de øvrige institutioners beføjelser [24]. Den tilgang, der består i på den ene side at anerkende, at Kommissionen har mulighed for lejlighedsvis at trække forslag tilbage, »der er begrænset til at angå objektive situationer, som er uafhængige af Kommissionens særlige interesser«, og på den anden side afvise, at Kommissionen har en sådan beføjelse, forekommer mig endvidere at være selvmodsigende.

39. Jeg deler endvidere heller ikke det synspunkt, som Kommissionen synes at forfægte, når den anfører, at en afgørelse om tilbagetrækning er underlagt de samme regler som dem, der gælder for at fremsætte et lovgivningsforslag. Det er ikke min opfattelse, at bestemmelserne i traktaterne hviler på en tilgang, der er baseret på en fuldstændig symmetri mellem initiativretten på lovgivningsområdet og en tilbagetrækningsbeføjelse. Tilbagetrækningsbeføjelsen udgør tværtimod en kompetence, der ganske vist er væsentlig, men som har sine egne karakteristika og specifikke begrænsninger.

23 — Under alle omstændigheder vedrører denne analyse kun Kommissionens udøvelse af sine beføjelser inden for rammerne af den almindelige lovgivningsprocedure og er i denne sammenhæng begrænset til at angå forholdet til de andre institutioner.

24 — Dom Parlamentet mod Rådet (EU:C:1991:373, præmis 20).

40. Det er ubestridt, at traktaterne ikke udtrykkeligt indeholder bestemmelser om en sådan beføjelse for Kommissionen til at trække et lovgivningsforslag tilbage, og at dette gælder så meget desto mere for så vidt angår den måde, hvorpå en sådan beføjelse skal udøves. Det følger imidlertid af Kommissionens faste praksis, at Kommissionen kan foretage individuelle eller grupperede tilbagetrækninger med henblik på at foretage »administrativ oprydning« [25]. Det fremgår af Domstolens praksis, at muligheden for at trække et forslag tilbage kun sjældent opstår. Det følger heraf, at »Kommissionen frit [kan] trække sit forslag tilbage eller ændre det, […] såfremt den efter en fornyet vurdering af Fællesskabets interesser finder, at det overflødigt at indføre beskyttelsesforanstaltninger« [26]. Muligheden for at trække et forslag tilbage anerkendes endvidere i henhold til nærhedsprotokollen, der foreskriver muligheden for at trække et lovgivningsforslag tilbage som følge af, at de nationale parlamenter har udtrykt tvivl om, hvorvidt nærhedsprincippet er overholdt.

41. Jeg vil i denne forbindelse indledningsvis bemærke, at Unionens legitimitet er baseret på konstateringen af, at de grundlæggende traktater kan kvalificeres som et forfatningsmæssigt grundlag, der skaber en ny retsorden, hvis retssubjekter er unionsborgerne [27]. Denne legitimitet indebærer, at det er traktaterne, som regulerer spørgsmålet om, hvorledes institutionerne træffer afgørelse, og at bestemmelserne herom »hverken kan ændres af medlemsstaterne eller af institutionerne selv« [28]. Grænserne for den kompetence, der er tillagt Kommissionen ved en særlig bestemmelse i traktaten, kan navnlig ikke udledes af noget generelt princip, men må fastlægges ud fra en fortolkning af selve den pågældende bestemmelses ordlyd [29].

42. I henhold til artikel 14, stk. 1, TEU og artikel 16, stk. 1, TEU, sammenholdt med artikel 289, stk. 1, TEUF, er »lovgivningsfunktionen« tillagt Parlamentet og Rådet. De udøver denne funktion i fællesskab. I henhold til artikel 17, stk. 2, TEU kan en lovgivningsmæssig retsakt imidlertid kun vedtages på forslag af Kommissionen, medmindre andet er fastsat i traktaterne. Det fremgår af artikel 17, stk. 1, TEU, at Kommissionen fremmer Unionens almene interesser og tager passende initiativer med henblik herpå.

43. Ønsket om at tillægge Kommissionen beføjelsen til at fastlægge de almene interesser for samtlige medlemsstater og til at foreslå egnede løsninger for at tilgodese disse interesser har inden for det fællesskabsretlige system medført, at Kommissionen nærmest har opnået monopol på lovgivningsintiativet [30]. Selv om der undertiden henvises til den politiske forringelse af Kommissionens beføjelser i denne henseende, er det vigtigt at bemærke, at de flere på hinanden følgende reformer af den institutionelle ramme ikke har ændret ved *indholdet* af Kommissionens initiativret [31].

25 — Kommissionen foretager en sådan oprydning enten i begyndelsen af kollegiets mandatperiode eller en gang årligt i forbindelse med en omfattende gennemgang af, hvor langt lovgivningsproceduren er kommet, under hensyntagen til de bindende mål, og en kontrol af, at kravene om bedre regulering er overholdt. Jf. f.eks. meddelelse fra Kommissionen med overskriften »Resultat af screeningen af verserende lovforslag« (KOM(2005) 462 endelig, punkt 1). Hvad angår Kommissionens begrænsning af sin egen lovgivningsbeføjelse af politiske grunde, dvs. for at undgå forvanskning af et forslag, er det seneste eksempel fra 1994, jf. P. Ponzano, »Le droit d'initiative de la Commission européenne: théorie et pratique«, *Revue des affaires européennes*, 2009 2010/1, s. 27 ff. (tilgængelig på adressen: http://ddata.over blog.com/xxxyyy/2/48/17/48/Fichiers pdf/Europe/Droit d'initiative de la Commission.pdf, s. 11, hvori der henvises til A. Rasmussen, »Challenging the Commission's right of initiative«, West European Politics, bind 30, nr. 2, 244-264, marts 2007. Jf. endelig Kommissionens svar af 23.1.1987 på skriftligt spørgsmål nr. 2422/86 (Herman) vedrørende retten til at trække et forslag tilbage (EFT 1987 C 220, s. 6).

26 — Dom Fediol mod Kommissionen (EU:C:1988:400).

27 — Jf. i denne retning udtalelse 1/91 (EU:C:1991:490, punkt 21) og dom van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1, s. 2).

28 — Dom Det Forenede Kongerige mod Rådet (68/86, EU:C:1988:85, præmis 38) samt generaladvokat Poiares Maduros forslag til afgørelse i sag Parlamentet mod Rådet (C-133/06, EU:C:2007:551, punkt 29).

29 — Dom Frankrig m.fl. mod Kommissionen (188/80 - 190/80, EU:C:1982:257, præmis 6).

30 — Jf. bidrag fremsat af Barnier og Vittorino, medlemmer af konventet: »*Le droit d'initiative de la Commission*«, La Convention européenne, Bruxelles, 3.9.2002, CONV 230/02. Det er navnlig i lyset af artikel 7 TEU, artikel 11, stk. 4, TEU, artikel 129, stk. 3, og 4, TEUF, artikel 252, stk. 1, TEUF og artikel 308, stk. 3, TEUF ubestrideligt, at denne ret ikke længere er eksklusiv.

31 — Jf. bl.a. P. Soldatos' studier »L'urgence de protéger le pouvoir d'initiative législative de la Commission européenne«, [i] *L'Union européenne et l'idéal de la meilleure législation*, Éditions Pédone 2013, s. 175-190.

44. I denne sammenhæng, og selv om EU-rettens udvikling har en indvirkning på begrebet »fællesskabsmetoden« [32], finder dette begreb ikke desto mindre anvendelse og dækker over en særegen ordning for fordeling af beføjelser [33], som fører til de beslutningsprocedurer, der ligger til grund for sondringen mellem Unionen og enhver anden statslig enhed eller international mellemstatslig organisation. Den nævnte metode er således efter sin art særlig for den overstatslige lovgivningsmekanisme, der er fastsat i traktaterne.

45. Det vil efter min opfattelse således være fejlagtigt blot at sidestille den funktion, som Kommissionen varetager i denne sammenhæng, med en beføjelse under den udøvende funktion i ordets egentlige forstand [34]. Kommissionen skal nemlig ikke udelukkende udtale sig som det organ, der på et senere tidspunkt skal gennemføre de lovbestemmelser, som Parlamentet og Rådet vedtager, men også som den institution, der faktisk kan erindre herom i kraft af rollen som vogter af Unionens almene interesser [35].

46. Ansvaret for at fremme Unionens interesser, som påhviler Kommissionen i henhold til artikel 17, stk. 1, TEU, udgør efter min opfattelse den væsentligste begrundelse for at anerkende, at Kommissionen har ret til at tilbagetrække et lovgivningsforslag.

47. EU-traktaten ophøjer ganske vist ikke Kommissionen til medlovgiver. Kommissionens deltagelse i lovgivningsprocessen følger imidlertid af dens initiativret som omhandlet i artikel 17 TEU og af bestemmelsen i artikel 293, stk. 1, TEUF, hvorefter Rådet kun kan ændre dette forslag med enstemmighed, samt af artikel 293, stk. 2, TEUF, der giver Kommissionen mulighed for at ændre lovgivningsforslaget, så længe Rådet ikke har fastlagt sin holdning. Tilbagetrækningsbeføjelsen følger derfor af den rolle, som Kommissionen er tillagt inden for rammerne af lovgivningsprocessen, og er således baseret på såvel artikel 17, stk. 1 og 2, TEU som artikel 293, stk. 1 og 2, TEUF.

48. Det følger endvidere af retspraksis vedrørende den institutionelle ligevægt, at eftersom traktaterne tillægger Kommissionen et forfatningsmæssigt prærogativ, der giver den beføjelse til i fuld uafhængighed at vurdere, om der skal fremsættes et lovgivningsforslag, eller om et sådant forslag skal ændres, kan andre institutioner på ingen måde tvinge Kommissionen til at fremsætte et initiativ i de situationer, hvor den finder, at der ikke foreligger en interesse for Unionen [36]. Udøvelsen af tilbagetrækningsbeføjelsen skal derfor anses for den endelige manifestation af Kommissionens eneret til at tage lovgivningsinitiativer og som udtryk for Kommissionens rolle som Unionens vogter.

32 — Jean Monnet henviste til den europæiske opbygning og anførte, at »hjørnestenen i den europæiske opbygning er den løbende dialog, som det [Fællesskabet] skaber mellem de nationale institutioner og fællesskabsinstitutionerne, hvis formål er nært forbundne, og som kun kan fortsætte i fællesskab [...]. Denne dialog, der er uadskillelig fra afgørelsen, er selve hovedformålet med Fællesskabets virksomhed og gør den særegen blandt de moderne politiske systemer«, J. Monnet, *Mémoires*, Paris, 1976, s. 626. Hvad angår retslitteraturen, jf. bl.a. R. Dehousse, » *La méthode communautaire, a t elle encore un avenir*?«, Mélanges en hommage à Jean Victor Louis, bind I (2003), s. 95. P. Manin, »La méthode communautaire: changement et permanence«, *Mélanges en hommage à Guy Isaac*, 1 (2004), s. 213-237. Om fællesskabsmetoden som »omdrejningspunkt« for den europæiske integration inden for rammerne af Fællesskabet i forhold til andre mere »mellemstatslige« tilgange, jf. ligeledes generaladvokat Mazáks forslag til afgørelse i sagen Kommissionen mod Rådet (C-440/05, EU:C:2007:393).

33 — Jf. hvidbogen om nye styreformer KOM(2001) 428: »Metoden er baseret på følgende principper: 1) Kun Europa-Kommissionen udarbejder forslag til lovgivning og politikker. Dens uafhængighed styrker dens evne til at gennemføre politikker, til at fungere som traktatens vogter og til at repræsentere Fællesskabet i internationale forhandlinger. 2) Lovgivningen og budgettet vedtages af Ministerrådet (der repræsenterer medlemsstaterne) og Europa-Parlamentet (der repræsenterer borgerne). Kommissionen og de nationale myndigheder står for gennemførelsen af politikkerne. 3) EF-Domstolen garanterer overholdelse af retsstatsprincippet.«

34 — En sådan sidestillelse udspringer af paralleliteten med de klassiske parlamentariske systemer, hvor den lovgivningsmæssige initiativret tilkommer statslederen. Historisk set er dette prærogativ, der tilkommer statslederen, imidlertid blevet påvirket af den kompetence til at foreslå ændringer, der er indrømmet de nationale parlamenter, som efterfølgende er blevet tillagt en egentlig initiativret.

35 — S. Roland, *Le triangle décisionnel communautaire à l'aune de la théorie de la séparation des pouvoirs*, Bruylant, 2008 (citat af M. Troper), s. 315.

36 — Jf. i denne retning dom Parlamentet mod Rådet (EU:C:1990:217, præmis 19).

49. Jeg er af denne grund af den opfattelse, at anerkendelsen eller endog bekræftelsen af, at Kommissionen har en tilbagetrækningsret, på EU-rettens nuværende udviklingstrin ikke kan udgøre et indgreb i princippet om kompetencetildeling som omhandlet i artikel 13, stk. 2, TEUF. Den er snarere et særligt udtryk for dette princip, der ikke berører den måde, hvorpå den nævnte beføjelse udøves, og som i givet fald kan udgøre et indgreb i den forfatningsmæssige ligevægt, hvilket jeg vil undersøge nedenfor.

50. Det er i denne forbindelse nødvendigt at forstå betydningen af artikel 293 TEUF [37], der udgør et instrument, som har til formål at sikre ligevægten mellem Rådets og Kommissionens beføjelser [38]. Denne bestemmelse, hvis ordlyd kun er blevet ændret få gange efter undertegnelsen af EØF-traktaten, indeholder nemlig to bestemmelser, der er tæt forbundne, nærmere bestemt en bestemmelse, hvorefter Rådet ikke kan vedtage et forslag uden Kommissionens samtykke, og en bestemmelse, der gør det let for Kommissionen til enhver tid at ændre sit forslag, således at Rådet ikke er tvunget til at træffe afgørelse ved enstemmighed [39]. De efterfølgende traktatændringer har imidlertid begrænset anvendelsen af bestemmelsens stk. 1, navnlig efter indførelsen af den fælles beslutningstagning og den almindelige lovgivningsprocedure som omhandlet i Lissabontraktaten. Artikel 293, stk. 1, TEUF finder nemlig hverken anvendelse, når der er tale om et forligsudvalg, når der er tale om en tredjebehandling som omhandlet i artikel 294 TEUF, eller inden for rammerne af budgetproceduren, da disse tilfælde er undergivet særlige bestemmelser.

51. Endelig skal det argument om princippet om demokrati, som den tyske regering har fremsat, undersøges ud fra synvinklen om styrkelsen af Parlamentets rolle om medlovgiver. Den nævnte regering har således foreslået, at artikel 293, stk. 2, TEUF fortolkes således, at den navnlig vedrører forhandlingsforløbet mellem Parlamentet og Rådet. En sådan fortolkning synes at tage udgangspunkt i den antagelse, at når der først er indgået en politisk aftale mellem lovgiverne, har Kommissionen ikke længere mulighed for at udøve sine beføjelser med hensyn til lovgivningsforslaget, hvilket bekræfter, at Kommissionen spiller en mæglerrolle i forhold til lovgiver (»honest broker«).

52. Selv om jeg er enig i, at Parlamentets deltagelse i lovgivningsproceduren er udtryk for et grundlæggende demokratisk princip, hvorefter befolkningen deltager i udøvelsen af magten ved hjælp af en repræsentativ forsamlings medvirken [40], er det min opfattelse, at det vil påvirke den institutionelle ligevægt, der er fastsat i traktaterne, hvis man uden videre anvendte et præferenceprincip med det formål at øge Parlamentets deltagelse i lovgivningsprocessen [41]. En sådan diskussion skal endvidere placeres i den korrekte forfatningsmæssige sammenhæng, nemlig tvister, der vedrører retsgrundlaget for en retsakt, der skal vedtages. Den foreliggende sag rejser imidlertid det særlige spørgsmål om det forfatningsmæssige grundlag for tilbagetrækningsbeføjelsen. Under alle omstændigheder støtter Domstolens praksis ikke den tilgang, som den nævnte regering forfægter [42].

37 — Det påpeges i retslitteraturen, at artikel 293 TEUF i sig selv er udtryk for omfanget af Kommissionens initiativret. Jf. i denne retning Grabitz, Hilf, Nettesheim, Krajewski, Rösslein: *Das Recht der Europäischen Union*, 53. Ergänzungslieferung 2014, AEUV Art. 293 Kommissionsvorschlag; Änderungsrecht, Rn. 1.

38 — Jeg erindrer om, at artikel 293 TEUF bestemmer: 1. Når Rådet i medfør af traktaterne træffer afgørelse på forslag af Kommissionen, kan Rådet kun ændre dette forslag med enstemmighed, jf. dog artikel 294, stk. 10 og 13, artikel 310, 312, 314 og artikel 315, stk. 2. Så længe Rådet ikke har truffet afgørelse, kan Kommissionen ændre sit forslag under hele forløbet af de procedurer, der fører frem til vedtagelse af en EU-retsakt.

39 — M. Petite, »Avis de temps calme sur l'article 189 A, paragraphe 1«, *Revue du Marché Unique Européen*, 1998/3, s. 197.

40 — Jf. i denne retning titandioxid-dommen, Kommissionen mod Rådet (C-300/89, EU:C:1991:244, præmis 20), dom af 30.3.1996, Parlamentet mod Rådet (C-65/93, EU:C:1995:91, præmis 21) og dom Parlamentet mod Rådet (C-155/07, EU:C:2008:605, præmis 78).

41 — Jeg deler således det synspunkt, som generaladvokat Poiares Maduro har fremsat i sit forslag til afgørelse i sagen Kommissionen mod Parlamentet og Rådet (EU:C:2009:189, fodnote nr. 5). Generaladvokat Poiares Maduro, som anerkender vigtigheden af den direkte demokratiske repræsentativitet som et parameter for det europæiske demokrati, har nemlig anført, at det europæiske demokrati indebærer en vanskelig balance mellem de nationale og de europæiske dimensioner af demokratiet, uden at den ene del dog nødvendigvis har forrang frem for den anden del. Det er af denne årsag, at Europa-Parlamentet ikke har samme beføjelser som de nationale parlamenter i lovgivningsproceduren, og at det, selv om der kan fremføres argumenter for en styrkelse af Europa-Parlamentets beføjelser, tilkommer de europæiske befolkninger at afgøre dette via en revision af traktaterne.

42 — Indrømmes en institution mulighed for at indføre afledte retsgrundlag, uanset om der sker en skærpelse eller lempelse af kravene til vedtagelsen af en retsakt, svarer dette ifølge Domstolen nemlig til, at institutionen gives mulighed for at krænke princippet om institutionel ligevægt, jf. i denne retning dom Parlamentet mod Rådet (C-133/06, EU:C:2008:257, præmis 56 og 57).

53. Efter ikrafttrædelsen af Lissabontraktaten er Parlamentet endvidere som medlovgiver blevet Rådets ligemand inden for rammerne af den almindelige lovgivningsprocedure, hvilket efter min opfattelse udgør et væsentligt tegn på den betydning, som Parlamentet tillægges på EU-rettens nuværende udviklingstrin. Betydningen af forholdet mellem Parlamentet og Rådet og den tilsvarende mindskede rolle for Kommissionen fremgår klart, når der foretages en sammenligning af førstebehandlingen og de efterfølgende behandlinger i lovgivningsproceduren, jf. artikel 294 TEUF [43]. Andenbehandlingen vedrører således ikke længere Kommissionens forslag, men de ændringer til Rådets holdning, som Kommissionen enten kan give sin tilslutning til eller afgive en negativ udtalelse om [44]. Proceduren fortsætter derefter ved en tredjebehandling, der er baseret på det forslag, som Parlamentet og Rådet har vedtaget [45].

54. Det er korrekt, at vigtigheden af forhandlingerne mellem Parlamentet og Rådet allerede er tydelig ved førstebehandlingen. Rådet drager således fordel af vedtagelsen af den »generelle indstilling«, der rent faktisk anses for at udgøre grundlaget for forhandlingerne [46]. Der er derimod intet i ordlyden af artikel 293 TEUF og 294 TEUF, der gør det muligt at underbygge påstanden om, at den formelle eller uformelle politiske enighed mellem Parlamentet og Rådet klart vejer tungest, og at dette er hinder for, at Kommissionen kan udøve sin initiativret i forbindelse med førstebehandlingen. Udøvelsen af denne beføjelse er tværtimod udtryk for den institutionelle ligevægt. Den tyske regering har i denne henseende anerkendt, at Kommissionen i visse tilfælde kan trække sit forslag tilbage i henhold til en supplerende uskreven retsregel.

55. På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger bør den tilbagetrækningsbeføjelse, som tillægges Kommissionen, modereres således, at en sådan beføjelse kun kan udøves under hensyntagen til virkningerne heraf, og under overholdelse af de grænser, der er fastsat i traktaterne, og af de almindelige retsprincipper. Jeg deler derfor fuldt ud Rådets synspunkt om, at tilbagetrækningsbeføjelsen ikke må misbruges [47]. Det er derfor nødvendigt at afgrænse rammerne for tilbagetrækningsbeføjelsen.

3. Kerneindholdet af Kommissionens tilbagetrækningsbeføjelse

56. Jeg finder det indledningsvis ubestrideligt, at anerkendelsen af tilbagetrækningsbeføjelsen og navnlig den omstændighed, at Kommissionen kan udøve en sådan beføjelse, påvirker retstillingen for de andre institutioner, der deltager i lovgivningsproceduren. Selv om tilbagetrækningsbeføjelsen er forankret i det ansvar, der påhviler Kommissionen i henhold til traktaten, for at fremme Unionens interesser, er udøvelsen af denne beføjelse til hinder for, at medlovgiverne kan fortsætte lovgivningsproceduren. Eftersom tilbagetrækningsbeføjelsen påvirker deres endelige retsstilling, kan den ikke være ubegrænset.

43 — Artikel 294, stk. 1-6, TEUF har følgende ordlyd: »1. Når der i traktaterne henvises til den almindelige lovgivningsprocedure med henblik på vedtagelse af en retsakt, anvendes følgende fremgangsmåde: 2. Kommissionen forelægger Europa-Parlamentet og Rådet et forslag. Førstebehandling. 3. Europa-Parlamentet fastlægger sin førstebehandlingsholdning og meddeler Rådet den. 4. Hvis Rådet godkender Europa-Parlamentets holdning, vedtages den pågældende retsakt i den formulering, der svarer til Europa-Parlamentets holdning. 5. Hvis Rådet ikke godkender Europa-Parlamentets holdning, vedtager det sin førstebehandlingsholdning og meddeler Europa-Parlamentet den. 6. Rådet giver Europa-Parlamentet en udførlig redegørelse for grundene til sin førstebehandlingsholdning. Kommissionen giver Europa-Parlamentet en udførlig redegørelse for sin holdning.«

44 — Artikel 294, stk. 7, litra c), TEUF bestemmer: »Hvis Europa-Parlamentet inden for en frist på tre måneder efter meddelelsen med et flertal af sine medlemmer foreslår ændringer til Rådets førstebehandlingsholdning, sendes den således ændrede tekst til Rådet og til Kommissionen, som afgiver udtalelse om disse ændringer.«

45 — Artikel 294, stk. 11, har følgende ordlyd: »Kommissionen deltager i Forligsudvalgets arbejde og tager de nødvendige initiativer med henblik på at forlige Europa-Parlamentets og Rådets holdninger.«

46 — Jf. J.P. Jacqué, »Le Conseil après Lisbonne«, *Revue des Affaires Européennes*, 2012/2, s. 213 ff.

47 — Punkt 62 i stævningen.

57. For det første udgør tilbagetrækningsbeføjelsen først og fremmest et prærogativ, der er tillagt Kommissionen i et begrænset tidsrum. Inden for rammerne af den almindelige lovgivningsprocedure er Kommissionen blevet tildelt den vigtige funktion at være vogter for de almene interesser i procedurens forskellige stadier, hvilket giver den anledning til at formidle politiske forhandlinger mellem institutionerne samtidig med, at den bevarer sin egen selvstændighed. Kommissionens rolle ændrer sig væsentligt i løbet af lovgivningsproceduren. Det samme må derfor gælde for beføjelsen til at tilbagetrække et lovgivningsforslag, der ikke må forveksles med en lovgivningsmæssig vetoret, som udgør et prærogativ for den udøvende funktion, og som i almindelighed tilkommer en statsleder med henblik på midlertidigt eller endeligt at hindre ikrafttrædelsen af en lovgivningsmæssig retsakt, der er vedtaget af den institution, som udøver den lovgivende magt.

58. Dette er baggrunden for, at artikel 293, stk. 2, TEUF, hvorefter Kommissionen opretholder sin beføjelse til at ændre et forslag, skal anses for at indebære en tidsmæssig begrænsning også med hensyn til udøvelsen af tilbagetrækningsbeføjelsen.

59. Det følger nemlig af en sammenligning af de forskellige behandlinger, der er foreskrevet i artikel 294 TEUF, at Kommissionen på tidspunktet for førstebehandlingen udøver sin initiativbeføjelse med forbehold af overholdelsen af de almindelige principper, mens Kommissionens forfatningsmæssige prærogativer på tidspunktet for anden- og tredjebehandlingen er væsentlig mindsket.

60. Efter at Rådet har vedtaget »sin førstebehandlingsholdning« som omhandlet i artikel 294, stk. 5, TEUF, har det »truffet afgørelse« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 293, stk. 1, TEUF, således at Kommissionens rolle i henhold til artikel 294, stk. 7, litra c), sammenholdt med artikel 294, stk. 9, TEUF, er begrænset til at afgive en udtalelse vedrørende de ændringer, som Parlamentet har foreslået under andenbehandlingen af Rådets førstebehandlingsholdning. Opdelingen af den lovgivende beføjelse mellem Parlamentet og Rådet, der udspringer af den tidligere samarbejdsprocedure, giver således ikke Kommissionen mulighed for at ændre og endnu mindre at tilbagetrække sit forslag, efter at Rådet formelt har fastlagt sin holdning. Kommissionen er imidlertid fortsat involveret i proceduren indtil dens afslutning. Inden Rådet kan træffe afgørelse om Parlamentets holdning, skal det have modtaget Kommissionens udtalelse om disse ændringer [48].

61. Da tilbagetrækningsbeføjelsen udgør et udtryk for de beføjelser, som Kommissionen er tillagt i henhold til traktaterne, og navnlig for dens beføjelse til at tage lovgivningsinitiativer, skal artikel 294, stk. 5, TEUF fortolkes således, at den foreskriver en tidsfrist, efter hvilken Kommissionen ikke længere har ret til at tilbagetrække en lovgivningsmæssig retsakt [49].

62. Det særlige tilfælde, hvor fremsættelsen af et forslag om tilbagetrækning følger af nærhedsprotokollen, taler endvidere for en fortolkning, hvorefter tilbagetrækningsbeføjelsen er tidsmæssigt begrænset. Såfremt de nationale parlamenter i henhold til den nævnte protokols artikel 6 fremsætter tvivl om, hvorvidt nærhedsprincippet er overholdt i forhold til et udkast til en lovgivningsmæssig retsakt, er lovgiver i henhold til samme protokols artikel 7, stk. 3, litra a), forpligtet til at tage stilling til, om nærhedsprincippet er overholdt, inden førstebehandlingen afsluttes. Dette indebærer, at de nationale parlamenter skal fremsætte deres eventuelle indsigelser på et tidligere tidspunkt, og under alle omstændigheder inden førstebehandlingen afsluttes, ligesom Kommissionen skal træffe afgørelse om at tilbagetrække, opretholde eller ændre forslaget inden dette tidspunkt.

48 — For nærmere oplysninger, jf. Håndbog for den almindelige lovgivningsprocedure, Rådets brochure 2010, tilgængelig på adressen: http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/QC3109179DAC.pdf

49 — Det siger sig selv, at hvis Rådet godkender Parlamentets holdning som omhandlet i artikel 294, stk. 4, kan Kommissionen ikke længere udøve sin tilbagetrækningsbeføjelse.

63. En sådan tidsmæssig begrænsning bekræfter endvidere lovligheden af de grupperede tilbagetrækninger, som Kommissionen hidtil har foretaget. Da der ikke gælder ufravigelige frister inden for rammerne af førstebehandlingen, er Kommissionen nemlig ansvarlig for, hvad der skal ske med lovgivningsforslaget på dette stadium. Da der ikke er opstillet tidsfrister for førstebehandlingen, kan drøftelserne fortsætte, så længe som institutionerne finder dette nyttigt, og selv over en årrække. På denne baggrund forekommer det derfor logisk at tillægge Kommissionen en beføjelse eller endog en forpligtelse til at tilbagetrække sit forslag, når den ikke længere er af den opfattelse, at den pågældende retsakt fortsat fremmer Unionens interesser. I forbindelse med anden- og tredjebehandlingen skal de meget korte [50], ufravigelige frister strengt overholdes, og det er medlovgiverne, der bliver »herrer« over den retsakt, der skal vedtages.

64. Endelig ville en regulering af tilbagetrækningsbeføjelsen i en traktatbestemmelse opfylde det grundlæggende krav om retssikkerhed. Det argument, som den tyske regering har fremsat [51] i denne henseende, hvorefter det er formaliseringen af en aftale mellem Parlamentet og Rådet i form af et resultat af trepartsmøderne, der er til hinder for, at Kommissionen kan trække et lovgivningsforslag tilbage, kan ikke tiltrædes. Det må ganske vist anerkendes, at lovgivningsproceduren har en dobbelt dimension, nemlig en juridisk og politisk, og at den politiske dimension er afgørende, idet den gør det muligt at opnå konsensus [52]. Behovet for en juridisk disciplin, der følger af det forfatningsmæssige princip om repræsentativt demokrati, som indebærer et krav om gennemsigtighed i procedurerne for at kunne vedtage en lovgivningsmæssig retsakt, vejer imidlertid tungere, idet konsensus senere skal forankres i en traktatbestemmelse, da lovgivers adfærd i modsat fald risikerer at blive anset for ulovlig [53].

65. For det andet er tilbagetrækningsbeføjelsen inden for rammerne af det tidligere definerede tidsrum undergivet en grundlæggende begrænsning, der følger af nødvendigheden af at overholde princippet om loyalt samarbejde i artikel 13, stk. 2, TEU. Inden for rammerne af den interinstitutionelle dialog, som lovgivningsproceduren hviler på, påhviler der nemlig institutionerne de samme gensidige forpligtelser til loyalt samarbejde som dem, der regulerer forholdet mellem medlemsstaterne og Unionens institutioner [54].

66. Endelig kan tilbagetrækningsbeføjelsen begrænses ved et passivitetssøgsmål som omhandlet i artikel 265 TEUF. Tilbagetrækning af et lovgivningsforslag kan nemlig udgøre en tilsidesættelse af Kommissionens pligt til at handle [55].

50 — Inden for rammerne af den almindelige lovgivningsprocedure består den første fase af en førstebehandling, der ikke er undergivet nogen frister, og derefter en andenbehandling, der er undergivet en dobbelt frist på tre måneder plus en måned for Rådets andenbehandling. Forligsudvalget er undergivet en frist på seks uger (med forbehold af en forlængelse af fristen i henhold til artikel 294, stk. 14, TEUF). Den samme frist finder ligeledes anvendelse på Parlamentets og Rådets tredjebehandling.

51 — Den tyske regering har inden for rammerne af det andet anbringende bestridt lovligheden af at trække et forslag tilbage i de tilfælde, som Kommissionen har nævnt, og subsidiært foreslået at fortolke artikel 293, stk. 2, TEUF således, at det senest mulige tidspunkt, hvor Kommissionen under hensyn til princippet om loyalt samarbejde kan udøve retten til at foretage ændringer og dermed den uskrevne tilbagetrækningsbeføjelse, svarer til det tidspunkt, hvor der indgås en aftale mellem Parlamentet og Rådet.

52 — Jeg vil vende tilbage spørgsmålet om, hvilken status interinstitutionelle aftaler har, inden for rammerne af det andet anbringende.

53 — Jf. i denne henseende vedrørende kravet om gennemsigtighed artikel 16, stk. 8, TEU, hvoraf fremgår, at Rådets samlinger er offentlige, når det forhandler og stemmer om udkast til lovgivningsmæssige retsakter, dvs. når Rådet optræder som lovgivende myndighed. Gennemsigtighed i denne forbindelse bidrager til en styrkelse af demokratiet, idet den gør det muligt for borgerne at kontrollere alle de oplysninger, som udgør grundlaget for en lovgivningsmæssig retsakt, jf. i denne retning bl.a. dom Sverige og Turco mod Rådet (C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374, præmis 46).

54 — Jf., mutatis mutandis, dom Parlamentet mod Rådet (EU:C:1995:91, præmis 23).

55 — Jf. i denne henseende kendelse Parlamentet mod Kommissionen (C-445/93, EU:C:1996:283). Dette forhold har en nær sammenhæng med den omstændighed, at tilbagetrækningsbeføjelsen er undergivet en begrænsning i artikel 241 TEUF, idet Kommissionen skal angive de grunde, der ligger til grund for en afgørelse om tilbagetrækning, i de tilfælde, hvor Rådet anmoder Kommissionen om at forelægge dertil egnede forslag i henhold til den nævnte artikel. De omhandlede grunde skal bl.a. godtgøre, at et eventuelt lovgivningsforslag ikke fremmer Unionens interesser som omhandlet i artikel 17, stk. 1, TEUF. Dette afspejler endvidere de retlige og faktiske spørgsmål om tilbagetrækningsretten. Jf. dokumentet fra konventet »Le droit d'initiative de la Commission«, CONV 230/02, s. 4.

4. Karakteren af afgørelsen om at trække lovgivningsforslaget tilbage og grænserne for Unionens retsinstansers prøvelse

67. Kommissionen har i sit svarskrift anført, at den vedtog den anfægtede afgørelse med den begrundelse, at den lovgivningsmæssige retsakt, som medlovgiver havde til hensigt at vedtage til trods for Kommissionens advarsler, udgjorde en forvanskning af dens forslag og indebar et alvorligt indgreb i den institutionelle ligevægt som følge af den principaftale, som Parlamentet og Rådet indgik med henblik på at erstatte artikel 7 i forslaget til rammeforordning med en gennemførelsesbeføjelse, der ville blive tildelt Kommissionen på grundlag af den almindelige lovgivningsprocedure, hvilket ville være til skade for de formål om effektivitet, gennemsigtighed og konsekvens, der forfølges med det nævnte forslag. Kommissionen har anført, at de øvrige bestemmelser i den nævnte foreslåede rammeforordning, der havde til formål at regulere Kommissionens gennemførelsesbeføjelser, havde mistet enhver retsvirkning som følge af den ændring, som Parlamentet og Rådet var blevet enige om.

68. Efter Kommissionens opfattelse følger forvanskningen af forslaget til rammeforordningen ikke så meget af beslutningen om ikke tildele Kommissionen beføjelsen til at vedtage individuelle afgørelser om tildeling af makrofinansiel bistand som af medlovgivers ønske om fortsat at anvende den almindelige lovgivningsprocedure. Kommissionen har anført, at hvis man i overensstemmelse med Parlamentets oprindelige forslag havde valgt at anvende delegerede retsakter på de betingelser, der er fastsat i artikel 290, stk. 2, TEUF, ville dette efter Kommissionens opfattelse ikke have udgjort en forvanskning. Medlovgiver valgte endvidere at forsøge at ændre Kommissionens forslag på en måde, som ikke blot ville tvinge Kommissionen til at fremsætte et forslag i hvert enkelt tilfælde, hvor betingelserne for at tildele makrofinansiel bistand var opfyldt, men også i vidt omfang bestemme indholdet af Kommissionens fremtidige forslag. Kommissionens initiativret ville således være fuldstændig forudbestemt og begrænset.

69. Rådet har anført, at selv om anerkendes, at en forvanskning af lovgivningsforslaget eller et alvorligt indgreb i den institutionelle ligevægt udgør en gyldig tilbagetrækningsgrund, foreligger der ikke sådanne omstændigheder i den foreliggende sag.

70. Når der henses til genstanden for drøftelserne, synes det væsentligt på forhånd at fastlægge, hvilken karakter afgørelsen om tilbagetrækning nøjagtigt har.

71. Afgørelsen om at trække et lovgivningsforslag tilbage, der er rettet til Parlamentet og Rådet, træffes i forbindelse med lovgivningsproceduren, der er en særlig form for interinstitutionel dialog.

72. I det foreliggende tilfælde fremgår det klart af sagens akter, at denne afgørelse, der blev truffet som følge af, at Kommissionen valgte at afbryde lovgivningsproceduren, skal vurderes på to plan, som vil udgøre udgangspunktet for min analyse af den nævnte afgørelses rækkevidde. Det er hensigtsmæssigt at sondre mellem dels det formelle plan, der vedrører udøvelsen af tilbagetrækningsbeføjelsen (jeg vil her undersøge, om selve indholdet af den nævnte beføjelse, således som den er blevet defineret ovenfor, er blevet overholdt), dels det materielle plan, der vedrører spørgsmålet, om afgørelsen om tilbagetrækning er velbegrundet i det konkrete tilfælde (dvs. den begrundelse, der gav Kommissionen anledning til at tilbagetrække det konkrete forslag).

73. Jeg er imidlertid af den opfattelse, at kun den første del af afgørelsen om tilbagetrækning er underlagt Domstolens prøvelsesret. Den anden del, der vedrører afgørelsens velbegrundethed, er derimod underlagt prøvelsen af, om den endelige retsakt er lovlig, idet denne retsakt kun ville kunne vedtages, såfremt Kommissionen ikke udøvede sin tilbagetrækningsbeføjelse, eller såfremt den udøvede denne beføjelse med urette. Når denne sondring tages i betragtning, er det i øvrigt efter min opfattelse ikke nødvendigt, at afgørelsen om tilbagetrækning opfylder begrundelsespligten i artikel 296 TEUF, idet den begrundelse, der ligger til grund for vedtagelsen af retsakten, er underlagt realitetsprøvelsen af den endelige retsakt. Jeg vender tilbage hertil i forbindelse med det tredje anbringende.

74. Hvis Domstolen derimod foretog en prøvelse af, om Kommissionens afgørelse om tilbagetrækning var velbegrundet, ville dette ikke blot indebære en omgåelse af den i traktaterne fastsatte søgsmålsordning, idet Domstolen derved ville foretage en forudgående [56] prøvelse af en lovgivningsmæssig retsakts lovlighed, men også medføre en indirekte prøvelse af en *lovgivningsmæssig retsakt in statu nascendi*, der endnu ikke er vedtaget, og som derfor ikke eksisterer i retlig forstand.

75. Jeg bemærker således, at den del, der i den foreliggende sag vedrører spørgsmålet om, hvorvidt den anfægtede afgørelse er velbegrundet, omfatter en politisk vurdering af, om den foranstaltning, der skal vedtages, er hensigtsmæssig, en undersøgelse af de særlige forhold, der gør sig gældende for anvendelsen af den pågældende retsakt, bl.a. reglerne for tildeling af makrofinansiel bistand, valget af retsgrundlag, spørgsmålet om kompetencefordeling med hensyn til delegering af Kommissionens gennemførelsesbeføjelser og mere generelt problemstillingen vedrørende den ulovlighed, som den forordning, der skal vedtages, eventuelt er behæftet med. Når den almindelige lovgivningsprocedure er afsluttet, kan disse spørgsmål imidlertid undergives Domstolens prøvelse under et annullationssøgsmål, der er rettet mod den endelige retsakt.

76. Kommissionen har anført, at den anfægtede afgørelse ikke blev truffet på grundlag af hensigtsmæssighedsbetragtninger eller politiske hensyn, som Kommissionen angiveligt havde villet gøre gældende ved med urette at anse sig for medlovgiver, men af frygt for, at den af medlovgiverne vedtagne retsakt ville skade Unionens interesser. Efter min opfattelse kan Domstolen imidlertid ikke tage stilling til, om en sådan argumentation er lovlig, før den pågældende lovgivningsmæssige foranstaltning er vedtaget, uden at risikere at overskride de beføjelser, som den er tillagt ved traktaterne.

77. I denne sammenhæng skal prøvelsen af, om princippet om kompetencefordeling er blevet tilsidesat, tillægges særlig vægt.

78. For det første skal argumentet om den påståede forvanskning af lovgivningsforslaget efter min opfattelse undersøges i forbindelse med prøvelsen af den endelige retsakt, idet den omstændighed, at medlovgiver forvansker Kommissionens forslag, svarer til at fastlægge en holdning, uden at der er fremsat et forslag, og medfører således en tilsidesættelse af Kommissionens initiativret. I dette tilfælde er det den endelige foranstaltning, der er behæftet med en ulovlighed [57].

79. Indgrebet i institutionernes prærogativer følger endvidere traditionelt af den situation, hvor der vælges et urigtigt retsgrundlag. Valget af hjemmel for en EU-retsakt skal ske på grundlag af objektive forhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol, herunder af retsaktens formål og indhold [58]. Retssikkerhedskravet indebærer, at enhver retsakt, der er bestemt til at afføde retsvirkninger, erholder sin retskraft fra en EU-retlig bestemmelse, som udtrykkeligt skal angives som hjemmel, og hvori det er fastsat, hvilken retlig form retsakten skal have [59]. Denne retspraksis finder imidlertid ikke anvendelse *før* vedtagelsen af en retsakt, der bestrides inden for rammerne af en mellemkommende procedure i forhold til den oprindelige retsakt.

80. Selv om det antages, at Domstolen kan prøve, om afgørelsen om tilbagetrækning af velbegrundet, opstår under alle omstændigheder spørgsmålet om, hvilken retsvirkning en sådan afgørelse fra Domstolen vil have, navnlig med hensyn til en sådan doms retskraft.

56 — Den eneste situation, hvor der kan ske en forudgående prøvelse, er inden for rammerne af proceduren i artikel 218, stk. 11, TEUF. Jf. senest dom Rådet mod in 't Veld (C-350/12 P, EU:C:2014:2039, præmis 58).

57 — Jf. M. Petite, *Avis de temps calme*.

58 — Jf. domme Kommissionen mod Rådet, »titandioxid-dommen« (C-300/89, EU:C:1991:244, præmis 10), og Huber (C-336/00, EU:C:2002:509, præmis 30).

59 — Jf. dom Kommissionen mod Rådet (C-370/07, EU:C:2009:590, præmis 37-39).

81. Såfremt Domstolen tog de klagepunkter, der var rettet mod begrundelsen for afgørelsen om tilbagetrækning på det materielle plan, til følge og fastslog, at Kommissionen med urette havde anset medlovgivers handling for en forvanskning af dens oprindelige udkast, ville lovgivningsproceduren kunne fortsætte. Da et søgsmål anlagt ved Domstolen ikke har opsættende virkning i henhold til artikel 278 TEUF, medmindre Domstolen skønner, at gennemførelsen bør udsættes, må proceduren starte forfra, hvilket indebærer, at Kommissionen skal fremsætte et nyt lovgivningsforslag. Dermed opstår spørgsmålet, i hvilket omfang Domstolens dom binder Kommissionen ved at begrænse udøvelsen af dens initiativret, idet Kommissionen ikke længere kan fremlægge hverken det oprindelige forslag eller et forslag, der afviger fra medlovgivers holdning, som Domstolen har »godkendt«. Ved således at pålægge Kommissionen en sanktion afviger Domstolen efter min opfattelse fra den ovenfor nævnte retspraksis, hvorefter institutionernes prærogativer udgør et af elementerne i den institutionelle ligevægt, der er skabt ved traktaterne [60].

82. Det samme ville gøre sig gældende, hvis Domstolen opretholdt afgørelsen om tilbagetrækning f.eks. med den begrundelse, at det af medlovgiverne foreslåede retsgrundlag var fejlagtigt i forhold til det retsgrundlag, som Kommissionens forslag var baseret på. Jeg finder det nyttigt at erindre om, at det følger af de bestemmelser i EUF-traktaten, der regulerer EU-institutionernes lovgivningsaktivitet, at Parlamentet og Rådet i fælleskab har ret til bl.a. i henhold til artikel 294, stk. 7, litra a), og artikel 13 TEUF at ændre det retsgrundlag, som Kommissionen har anvendt under lovgivningsproceduren [61].

83. Jeg mener derfor, at Domstolen således tiltager sig rollen som *dommer per excellence* i forbindelse med en igangværende lovgivningsprocedure.

84. Følgelig foreslår jeg af samtlige de ovenfor anførte grunde, at Domstolen i den foreliggende sag ikke tager stilling til de grunde, som Kommissionen har anført til støtte for afgørelsen om tilbagetrækning. Jeg erindrer i denne forbindelse om, at Kommissionen har anført, at den har mulighed for at trække et lovgivningsforslag tilbage, når forslaget er blevet alvorligt forvansket, når der foreligger et alvorligt indgreb i den institutionelle ligevægt, eller når forslagets indhold er åbenbart ulovligt. Kommissionen har endvidere argumenteret for, at det er muligt at trække et lovgivningsforslag tilbage som følge af, at Kommissionen ikke har kompetence, eller at nærhedsprincippet er blevet tilsidesat. Efter min opfattelse er der imidlertid her tale om forhold, der fra sag til sag er underlagt prøvelsen af, om den endelige retsakt, der er vedtaget efter afslutningen af lovgivningsproceduren, er lovlig.

85. Jeg foreslår derfor, at de argumenter, som henholdsvis Rådet og Kommissionen har fremsat vedrørende den anfægtede afgørelses velbegrundethed, anses for irrelevante, og at domstolsprøvelsen begrænses til kun at angå de omstændigheder på det formelle plan, der vedrører kerneindholdet af tilbagetrækningsretten, og som er beskrevet i punkt 56-65 i dette forslag til afgørelse.

86. Henset til det ovenstående foreslår jeg, at Rådets første anbringende forkastes. Da det fremgår af sagens akter, at Kommissionen trak lovgivningsforslaget tilbage, før Rådet have fastlagt sin holdning, jf. artikel 294, stk. 5, TEUF, skal Rådets andet anbringende om tilsidesættelse af princippet om loyalt samarbejde undersøges.

60 — Dom Parlamentet mod Rådet (C-70/88, EU:C:1990:217, præmis 20).

61 — Dom Kommissionen mod Rådet (C-63/12, EU:C:2013:752, præmis 62).

VI – **Tilsidesættelse af princippet om loyalt samarbejde som omhandlet i artikel 13, stk. 2, TEU**

A – *Parternes argumenter*

87. Rådet har med det andet anbringende anført, at Kommissionen i den foreliggende sag har tilsidesat princippet om loyalt samarbejde, der i henhold til den retspraksis, som er kodificeret i artikel 13, stk. 2, sidste punktum, TEU, ligeledes påhviler Unionens institutioner [62], bl.a. inden for rammerne af den almindelige lovgivningsprocedure [63].

88. Rådet og de medlemsstater, der har interveneret til støtte for Rådets påstande, har anført, at Kommissionen, i stedet for at tage forbehold på tidspunktet for vedtagelsen af Rådets generelle indstilling eller på tidspunktet for drøftelserne af Parlamentets rapport, derimod gav udtryk for, at Parlamentets rapport udgjorde et egnet grundlag for senere drøftelser. I november 2011 underrettede en af Kommissionens tjenestemænd en tjenestemand hos Rådet om, at en række ændringer havde forvansket indholdet af Kommissionens forslag til rammeforordning, uden specifikt at nævne ændringen af forslagets artikel 7. I Kommissionens »non-paper« af januar 2013 nævnes det heller ikke, at lovgivningsinitiativet eventuelt ville blive trukket tilbage. Selv om Kommissionen var til stede under samtlige Rådets arbejdsmøder og trepartsmøderne, tilkendegav den ikke officielt, at den havde til hensigt at trække lovgivningsforslaget tilbage på et senere stadium, dvs. i forbindelse med trepartsmødet den 25. april 2013. Det fremgår af Kommissionens interne notat SI(2013)231, at Kommissionen skyndte sig at trække sit forslag tilbage samme dag, som Parlamentet og Rådet skulle undertegne det kompromis, de var nået frem til.

89. I forbindelse med mødet i de finansielle rådgiveres arbejdsgruppe den 7. maj 2013 nævnte Kommissionen ikke, at spørgsmålet om tilbagetrækning af forslaget til rammeforordning var opført på dagsordenen for kommissærkollegiets møde den følgende dag, selv om Rådets formandskab udtrykkeligt havde anmodet Kommissionen om at underrette delegationerne om en eventuel tilbagetrækning af det nævnte forslag.

90. Kommissionens manglende overholdelse af princippet om loyalt samarbejde forstærkes af den omstændighed, at den ikke udtømte de retsmidler, der er fastsat i artikel 3, stk. 2, og artikel 11, stk. 1, i Rådets forretningsorden [64], med henblik på at undersøge, om den enstemmighed, der i henhold til artikel 293, stk. 1, TEUF var krævet for at ændre forslaget til rammeforordning, var til stede i det foreliggende tilfælde, og at den heller ikke anmodede om en vejledende afstemning i Rådets forberedende organer [65].

91. Den Tjekkiske Republik og Forbundsrepublikken Tyskland har anført, at Kommissionen har begået magtmisbrug [66]. Den Italienske Republik og Det Forenede Kongerige har anført, at uanset tidspunktet for, hvornår Kommissionen trak forslaget til rammeforordning tilbage, havde den uden videre udelukket enhver drøftelse og forhandling med medlovgiverne om indholdet af det nævnte forslags artikel 7, da medlovgiverne allerede havde anlagt en fælles holdning i denne henseende.

92. Hvad angår argumentet om, at tilbagetrækningen skete for sent, har Kommissionen anført, at den i forbindelse med møderne i de finansielle rådgiveres arbejdsgruppe den 15. og den 22. november 2011 klart meddelte, at de af Rådet påtænkte ændringer forvanskede forslaget til rammeforordning. Kommissionen havde ikke anset det for nødvendigt at tage et formelt forbehold i forbindelse med

62 — Jf. i denne retning domme Grækenland mod Rådet (204/86, EU:C:1988:450, præmis 16), og Parlamentet mod Rådet (C-65/93, EU:C:1995:91, præmis 23 og 27).

63 — Jf. i denne retning fælles erklæring af 2007.

64 — Rådets afgørelse (2009/937/EU) af 11.12.2009 om vedtagelse af Rådets forretningsorden (EUT L 325/35) (herefter »Rådets forretningsorden«).

65 — Jf. i denne retning dom Parlamentet mod Rådet (EU:C:1995:91, præmis 27 og 28).

66 — Bl.a. dom Emsland Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, præmis 39, 52 og 53).

vedtagelsen af Rådets generelle indstilling, idet denne »generelle indstilling« ikke udgjorde den holdning, som Rådets formandskab ville forsvare under trepartsmøderne. Under alle omstændigheder var det på dette stadium ikke sikkert, at den nævnte holdning ville blive fastholdt, så meget desto mere som Parlamentet endnu ikke havde fastlagt sin holdning, og idet Parlamentet i forbindelse med fastlæggelsen af sin holdning i maj 2012 argumenterede for, at afgørelser skulle træffes på grundlag af vedtagelsen af delegerede retsakter. Kommissionen gentog efterfølgende i sit »non-paper« af januar 2013 sine indsigelser over for Rådets holdning samtidig med, at den indgav en række løsningsforslag for at komme ud af dødvandet.

93. Kommissionen har for det andet anført, at dens repræsentanter straks efter trepartsmødet den 30. januar 2013, hvorunder det blev klart, at der fandtes en risiko for, at forslaget til rammeforordning ville blive forvansket, og umiddelbart efter at have opnået godkendelse fra kommissærkollegiet, på de følgende møder havde underrettet medlovgiverne om, at den eventuelt ville trække forslaget tilbage [67]. Det var først da Kommissionen i begyndelsen af maj 2013 indså, at den ikke kunne overbevise medlovgiverne om, at det var nødvendigt, at de ændrede deres fælles holdning, at den påtog sig sit ansvar og traf den anfægtede afgørelse.

94. Kommissionen har for det tredje anført, at på det tidspunkt, hvor den udfærdigede det interne notat SI(2013) 231, var datoen for det næste trepartsmøde endnu ikke kendt. Den omstændighed, at den anfægtede afgørelse blev truffet den dag, hvor medlovgiverne færdiggjorde deres aftale, var en ren tilfældighed. Kommissionen har videre anført, at det ville have skadet det rolige forløb af de interinstitutionelle drøftelser og den korrekte afvikling af lovgivningsproceduren, såfremt den på et for tidligt tidspunkt havde nævnt muligheden for at trække forslaget til forordning tilbage.

95. Hvad derefter angår den manglende mulighed for at anvende de øvrige retsmidler, der følger af Rådets forretningsorden, har Kommissionen anført, at dens deltagelse i samtlige møder, som blev afholdt i de finansielle rådgiveres arbejdsgruppe, gav den anledning til at konstatere, at medlemsstaternes standpunkter var fuldstændig klare, og at en formel afstemning ikke ville have ændret situationen.

B – *Bedømmelse*

96. Med henblik på indledningsvis at bestemme rækkevidden af spørgsmålet om princippet om loyalt samarbejde bemærkes, at den allerførste begrænsning af udøvelsen af tilbagetrækningsbeføjelsen følger af forbuddet mod magtmisbrug. Det følger af fast retspraksis, at en retsakt kun er behæftet med magtfordrejning, såfremt det på grundlag af objektive, relevante og samstemmende indicier fremgår, at den må antages at være truffet udelukkende eller dog i det mindste overvejende for at forfølge andre formål end dem, der er angivet, eller for at omgå en fremgangsmåde, der særligt er fastsat ved EUF-traktaten for at imødegå konkret foreliggende vanskeligheder [68].

97. Følgelig kan en eventuel tilsidesættelse af princippet om loyalt samarbejde ikke sidestilles med magtfordrejning.

67 — Kommissionen har henvist til mødet i de finansielle rådgiveres arbejdsgruppe den 26. februar 2013, trepartsmødet den 27.2.2013 (det fremgår af sagens akter, at Kommissionen sendte en e-mail den 12.4.2013 med en anmodning om, at der blev foretaget en rettelse af den »oversigtstabel«, der blev udarbejdet efter dette trepartsmøde), møderne i de finansielle rådgiveres arbejdsgruppe den 9.4. og den 2.5.2013 samt trepartsmødet den 25.4.2013.

68 — Jf. bl.a. domme Spanien mod Rådet (C-310/04, EU:C:206:521), præmis 69 og den deri nævnte retspraksis) og Spanien mod Rådet (C-442/04, EU:C:2008:276), præmis 49 og den deri nævnte retspraksis.

98. Jeg bemærker i denne forbindelse, at princippet om loyalt samarbejde gør det muligt at afhjælpe den usikkerhed, der opstår som følge af gråzoner i traktaten, såsom i det foreliggende tilfælde den usikkerhed, der vedrører den måde, hvorpå tilbagetrækningsbeføjelsen skal udøves. Selv om dette princip finder anvendelse på det uformelle samarbejde mellem Unionens institutioner, har det endvidere ikke et indhold, der kan fastlægges med nøjagtighed [69].

99. Det princip om loyalt samarbejde, der er kodificeret i artikel 13, stk. 2, TEU, vedrører overholdelsen af kompetencefordelingen og den institutionelle ligevægt [70]. Inden for disse rammer kan Parlamentet og Rådet i henhold til artikel 295 TEUF indgå interinstitutionelle aftaler, som i givet fald har bindende karakter, med henblik på at nå til enighed om, hvordan samarbejdet skal organiseres.

100. Rådet har med sit anbringende og under hensyn til det tidsmæssige forløb af de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for tvisten, i det væsentlige foreholdt Kommissionen, at den først meget sent under trepartsmøderne tilkendegav, at den havde til hensigt at trække sit forslag tilbage, på et tidspunkt, hvor en aftale mellem Parlamentet og Rådet om anvendelse af den almindelige lovgivningsprocedure var nært forestående. Rådet synes således at tage udgangspunkt i en antagelse om, at den omstændighed, at trepartsmødet efter planen skulle afholdes samme dag, som den anfægtede afgørelse blev vedtaget, var til hinder for, at Kommissionen kunne udøve sin tilbagetrækningsbeføjelse.

101. Selv om det må anerkendes, at trepartsmøderne [71] er et vigtigt udtryk for det interinstitutionelle samarbejde, hvilket jeg allerede har redegjort for i forbindelse med behandlingen af det første anbringende, må lovgivningsprocedurens politiske dimension ikke tillægges større vægt end den retlige dimension.

102. Trepartsmøder foregår nemlig i uformelle rammer og kan holdes på alle stadier af proceduren og på forskellige repræsentationsniveauer afhængig af arten af de forventede drøftelser [72]. I lighed med den rolle, som forligsudvalget spiller i den almindelige lovgivningsprocedure (og tidligere den fælles beslutningsprocedure), har trepartsmødet en rolle som mægler i forhold til de uenigheder, der måtte opstå mellem institutionerne, og for at forsøge at skabe enighed mellem dem.

103. I modsætning til forligsudvalget nævnes trepartsmødet derimod ikke i EUF-traktaten, og den udgør ikke en juridisk bindende fase i lovgivningsproceduren [73]. Dette følger ligeledes af fælles erklæring af 2007, hvoraf fremgår, at en »skrivelse skal angive, at Rådet er rede til at acceptere det […] resultat, [der er opnået ved trepartsmødet] med forbehold af juridisk-sproglig revision, hvis det bekræftes ved afstemningen i plenarforsamlingen« [74]. Af denne grund er det min opfattelse, at klagepunktet om, at den anfægtede afgørelse blev meddelt på et alt for »sent« tidspunktet, ikke kan tages til følge.

104. I denne sammenhæng forekommer det mig vigtigt at præcisere, at der før og efter vedtagelsen af en afgørelse om tilbagetrækning skal foregå grundige drøftelser mellem Kommissionen og medlovgiverne. Tilbagetrækningen må nemlig ikke udgøre en overraskelse eller en tilsidesættelse af kravet om god tro.

69 — Jf. for en mere grundig analyse C. Blumann, »Caractéristiques générales de la coopération interinstitutionnelle«, [i] *L'union européenne carrefour de coopérations, L.G.D.J.*, 2000, s. 29-61.

70 — Domme Parlamentet mod Rådet (C-65/93, EU:C:1995:91, præmis 23) og Grækenland mod Rådet (204/86, EU:C:1988:450, præmis 16).

71 — Der er nemlig tale om et vigtigt forhandlingsforum, som blev etableret i 1980'erne, idet trepartsmøderne blev indført ved fælles erklæring af 30.6.1982 om afvikling af budgetproceduren (EFT 1982 C 194).

72 — Punkt 8 i fælles erklæring af 2007.

73 — Trepartsmødet nævnes imidlertid i fælles erklæring af 2007, der blev vedtaget før Lissabontraktaten, hvoraf fremgår (punkt 13), at hvis der opnås enighed ved førstebehandlingen i Parlamentet på grundlag af uformelle forhandlinger på triloger, fremsender formanden for Coreper detaljer herom i form af ændringer til Kommissionens forslag.

74 — Jf. punkt 14 i fælles erklæring af 2007.

105. I denne henseende kan ordlyden af de interinstitutionelle aftaler bidrage med nyttige oplysninger. Det fremgår således bl.a. af den rammeaftale af 20. november 2010, som blev indgået mellem Parlamentet og Kommissionen, at Kommissionen har pligt til at give en detaljeret begrundelse i god tid før den trækker et forslag tilbage, som Parlamentet allerede har vedtaget en holdning til ved førstebehandling [75]. Det fremgår endvidere af fælles erklæring af 2007, at institutionerne skal samarbejde loyalt under hele proceduren og under fuld hensyntagen til beslutningstagningsprocessens politiske karakter.

106. Kommissionen synes i det foreliggende tilfælde ikke fuldt ud at have opfyldt sin forpligtelse til at kommunikere med de andre institutioner på en grundig og tidsmæssig forsvarlig måde. Den omstændighed, at det blot i en udveksling af e-mails mellem Kommissionens og Rådets tjenestemænd den 25. november 2011 nævnes, at Kommissionens forslag er blevet forvansket, udgør således ikke et tilstrækkeligt middel i denne henseende. Det fremgår imidlertid af sagens akter, at Kommissionen fra og med februar 2013 i flere tilfælde og på højt niveau nævnte, at den eventuelt ville trække forslaget til rammeforordning tilbage.

107. I forbindelse med de finansielle rådgiveres møde den 26. februar 2013 anførte Kommissionens repræsentant således, at den generelle indstilling ville forvanske Kommissionens forslag, hvilket kunne give den anledning til at trække forslaget tilbage [76]. I forbindelse med det femte trepartsmøde var institutionerne, herunder Parlamentet, fuldt ud bevidste om, at der bestod en risiko for, at forslaget ville blive trukket tilbage, idet ordføreren, Kazak, anmodede Kommissionen om at støtte og ikke trække forslaget tilbage [77]. Kommissionen gentog efterfølgende under de finansielle rådgiveres møde den 9. april 2013 klart, at det var muligt, at den ville trække forslaget tilbage, såfremt afgørelserne om makrofinansiel bistand skulle træffes i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure [78]. Dertil kommer, at Kommissionen i forbindelse med mødet den 2. maj 2013 nævnte ikke blot, at den muligvis ville trække forslaget tilbage, men også, at dens tjenestegrene undersøgte denne mulighed på allerhøjeste niveau [79].

108. Følgelig gør de faktiske omstændigheder i sagen det ikke muligt at fastslå, at Kommissionen har tilsidesat princippet om loyalt samarbejde.

109. Hvad endelig angår spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen har udtømt de retsmidler, der er stilles til rådighed i Rådets forretningsorden, erindrer jeg om, at institutionernes forretningsordener udgør atypiske retsakter, der regulerer den måde, hvorpå hver enkelt institution er organiseret. Hvad angår de virkninger, som en institutions forretningsorden har i forhold til andre institutioner, kan de kun vedrøre den måde, hvorpå institutionerne samarbejder. Det forekommer mig således ubestrideligt, at de kan påvirke en anden institutions adfærd bl.a. som følge af, at der stilles visse krav til institutionen eller at den tildeles en vis beføjelse. Dette er således tilfældet med artikel 3, stk. 2, sammenholdt med artikel 11, stk. 1, i Rådets forretningsorden, hvoraf fremgår, at Kommissionen har mulighed for at begære, at der på dagsordenen optages et punkt, som kræver afstemning. Der er imidlertid intet i de nævnte bestemmelser, der indebærer en pligt for Kommissionen.

75 — Rammeaftale om forbindelserne mellem Europa-Parlamentet og Europa-Kommissionen (EUT 2010 L 304). Denne aftale er indføjet i Parlamentets forretningsorden (som bilag XIII).

76 — Jf. dokument offentliggjort af Kommissionen: »Report: Financial Counsellors WG of 26 February 2013, ECFIN/D2/NL/SN324590«, s. 3.

77 — Ibidem, s. 6. »He asked COM to encourage and not to withdraw its proposal.«

78 — Dokument meddelt af Kommissionen: »Report: Financial Counsellors WG of 9 April 2013 on MFA, ECFIN/D2/NL dl Ares(2013)«, s. 1 og 5.

79 — Dokument meddelt af Kommissionen, »ECFIN/D2/NL/ dl Ares (2013) Report: Financial Counsellors WG of 2 May 2013 on the MFA«, s. 2.

110. Dommen i sagen Parlamentet mod Rådet, som Rådet har henvist til til støtte for sit anbringende [80], vedrørte i øvrigt ikke muligheden for at pålægge Parlamentet sanktioner som følge af, at det ikke havde udtømt alle processuelle muligheder, men det forhold, at Parlamentets afgørelse var blevet truffet af grunde, som var ganske uvedkommende for den pågældende retsakt, og som navnlig ikke tog hensyn til, at proceduren var uopsættelig, eller at det var nødvendigt at vedtage forordningen, inden den dato, som Rådet med føje havde argumenteret for.

111. Når der henses til princippet om institutionel ligevægt, der indebærer, at institutionerne handler selvstændigt, kan argumentet om, at Kommissionen i henhold til bestemmelserne i Rådets forretningsorden har pligt til at begære afstemning, inden den trækker sit lovgivningsforslag tilbage, derfor ikke tages til følge.

112. Jeg konstaterer under alle omstændigheder, at der ved traktaterne er indført en klar fordeling mellem de funktioner og beføjelser, der tilkommer Unionens politiske institutioner. Det følger heraf, at hver enkelt institution kan vedtage sine egne politiske retningslinjer og anvende de muligheder, der findes for at påvirke de andre institutioner. En forudgående meddelelse om, at et lovgivningsforslag eventuelt vil blive trukket tilbage, såsom den meddelelse, som Kommissionen gav i forbindelse med det femte trepartsmøde den 26. februar 2013, kan på ingen måde sidestilles med en trussel, der udgør magtmisbrug.

113. Jeg foreslår derfor, at det andet anbringende forkastes.

VII – **Tilsidesættelse af begrundelsespligten**

A – *Parternes argumenter*

114. Rådet har medgivet, at den anfægtede afgørelse udgør en retsakt, der »ikke kan kvalificeres«, men har samtidig med det tredje anbringende anført, at en afgørelse om at trække et lovgivningsforslag tilbage er en retsakt, der kan gøres til genstand for domstolsprøvelse. Følgelig bør en sådan afgørelse om tilbagetrækning overholde den begrundelsespligt, der er fastsat i artikel 296, stk. 2, TEUF, således som denne bestemmelse fortolkes i retspraksis [81], og dette uafhængigt af, om den nævnte afgørelse udgør en afgørelse i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 288 TEUF [82].

115. Den anfægtede afgørelse indeholder imidlertid ikke nogen forklaring og er ikke offentliggjort, ligesom den ikke angiver en begrundelse for tilbagetrækningen.

116. Kommissionen har anført, at Rådet sammenblander den præcise forpligtelse i artikel 296 TEUF, der består i at begrunde Unionens retsakter i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 288 TEUF, ved at angive en begrundelse i selve den pågældende retsakts ordlyd, og det almindelige princip i chartrets artikel 41, stk. 2, litra c), hvorefter enhver afgørelse, der træffes af institutionerne, skal baseres på grunde, der meddeles de berørte parter i den ene eller den anden form.

80 — C-65/93, EU:C:1995:91, præmis 27 og 28.

81 — Jf. bl.a. domme Rådet mod Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718, præmis 50) og Kendrion mod Kommissionen (C-50/12 P, EU:C:2013:771, præmis 41 og 42).

82 — Jf. i denne retning domme Kommissionen mod Rådet (EU:C:2009:590, præmis 42) og Kommissionen mod Rådet (EU:C:2013:752, præmis 28).

117. Kommissionen har anført, at en afgørelse om tilbagetrækning som den anfægtede afgørelse er en intern processuel afgørelse og ikke en retsakt i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 288 TEUF. En sådan afgørelse er ikke rettet til en modtager som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF eller artikel 288 TEUF. Den indeholder hverken indledende henvisninger, betragtninger eller artikler. Den skal ikke meddeles eller offentliggøres i henhold til artikel 297, stk. 2, TEUF for at få virkning. Begrundelsespligten i artikel 296 TEUF finder derfor ikke anvendelse på en sådan afgørelse [83].

B – *Analyse*

118. Selv om jeg anerkender begrundelsespligtens forfatningsmæssige værdi [84], giver den anfægtede retsakts karakter og den sammenhæng, hvori den indgår, mig anledning til at fastslå, at den anfægtede afgørelse ikke er omfattet af anvendelsesområdet for den begrundelsespligt, der er fastsat i artikel 296 TEUF.

119. I det foreliggende tilfælde fremgår det af ordlyden af skrivelsen fra Kommissionens næstformand, at Kommissionens holdning er utvetydigt og endeligt fastlagt i den anfægtede afgørelse [85], som udtrykker Kommissionens hensigt om at afbryde lovgivningsprocessen. Der er således tale om en afgørelse, der vedrører institutionernes interne procedurer.

120. Jeg bemærker i denne forbindelse, at Domstolen allerede har fastslået, at en mundtlig erklæring fra en kommissær inden for rammerne af en interinstitutionel dialog, der afspejler Kommissionens forslag, skal anses for en gyldig fase i lovgivningsproceduren. Ifølge Domstolen havde den omstændighed, at det af Kommissionen ændrede forslag ikke havde skriftlig form, ingen betydning. »Traktatens artikel 149, stk. 3, [nu artikel 293, stk. 2, TEUF] bestemmer [nemlig], at det [ikke] kræves, at disse ændrede forslag nødvendigvis skal have skriftlig form. Sådanne ændrede forslag er en del af fællesskabslovgivningsprocessen, som er karakteriseret ved en vis smidighed, der er nødvendig for at forene institutionernes synspunkter. De adskiller sig fundamentalt fra akter, som Kommissionen udsteder, og som berører private umiddelbart. Under disse omstændigheder kan der ikke for vedtagelsen af disse forslag kræves streng overholdelse af de formkrav, som gælder for vedtagelsen af retsakter, som umiddelbart berører private« [86].

121. Denne analyse gælder så meget desto mere, når det anerkendes, at en skrivelse fra en kommissær, der udtrykker kollegiets holdning, ikke er omfattet af begrundelsespligten, idet den indgår i lovgivningsprocessen, således som den defineres af Domstolen.

122. Selv om Domstolen måtte acceptere at begrænse prøvelsen af lovligheden af en retsakt som den foreliggende efter dens art, således at den alene angår det formelle plan vedrørende tilbagetrækningsbeføjelsens indhold, er det åbenbart, at begrundelsespligten i artikel 296 TEUF, der er baseret på princippet om, at den pågældende retsakt klart og utvetydigt skal angive de betragtninger, som ophavsmanden til retsakten har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret [87], ikke er relevant.

83 — Den omstændighed, at de grunde, der ligger til grund for en processuel afgørelse, ikke er nævnt i bemærkningerne til en sådan afgørelse, hvilket skal fremgå af mødereferatet eller af bemærkningerne til afgørelsen i henhold til artikel 8, stk. 4, og artikel 16 i Kommissionens forretningsorden (EUT 2010 L 55, s. 61), udgør i øvrigt ikke en tilsidesættelse af begrundelsespligten.

84 — Jf. bl.a. domme Kommissionen mod Rådet (C-370/07, EU:C:2009:590, præmis 37-39 og præmis 42) og Schweiz mod Kommissionen (C-547/10 P, EU:C:2013:139, præmis 67).

85 — Om retspraksis, hvorved det fastslås, at en skrivelse fra en konkurrencekommissær og skriftvekslingen mellem et generaldirektorat og en medlemsstat ikke kunne gøres til genstand for søgsmål med den begrundelse, at der alene var tale om et forslag, som havde til formål at mindske de restriktive virkninger af en aftale mellem virksomheder, jf. dom Nefarma mod Kommissionen (T-113/89, EU:T:1990:82).

86 — Jf. dom Tyskland mod Rådet (C-280/93, EU:C:1994:367, præmis 36).

87 — Dom Deutsche Telekom mod Kommissionen (C-280/08 P, EU:C:2010:603, præmis 130 og 131).

123. Så længe Kommissionen holder sig inden for grænserne for tilbagetrækningsbeføjelsens kerneindhold, som beskrevet ovenfor, er den reelt ikke underlagt en begrundelsespligt, når medlovgiverne er blevet behørigt underrettet om grundene til tilbagetrækningen i forbindelse med de interinstitutionelle trepartsmøder, og når disse grunde er tæt forbundet med den rolle, som Kommissionen varetager i henhold til artikel 18, stk. 1, TEU.

124. Det tredje anbringende kan derfor ikke tages til følge.

125. Hvad angår sagens omkostninger bemærker jeg, at Rådet med føje anlagde den foreliggende sag ved Domstolen med henblik på at få præciseret rækkevidden af Kommissionens forfatningsmæssige tilbagetrækningsbeføjelse, hvilket uden videre kan begrunde, at sagens omkostninger fordeles mellem de to institutioner. I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, pålægges det imidlertid den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand herom, og Rådet har tabt sagen, bør det pålægges Rådet at betale sagens omkostninger.

VIII – **Forslag til afgørelse**

126. På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen

— at frifinde Kommissionen og at pålægge Rådet at betale sagens omkostninger

— i henhold til artikel 140, stk. 1, i Domstolens procesreglement at tilpligte de medlemsstater, der er indtrådt i sagen, at bære deres egne omkostninger.