CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
N. JÄÄSKINEN
van 18 december 2014 [1]

Zaak C-409/13

Raad van de Europese Unie
tegen

Europese Commissie

„Beroep tot nietigverklaring — Institutioneel recht — Artikel 293 VWEU — Artikel 294 VWEU — Beginsel van verdeling van bevoegdheid tussen de Unie-instellingen — Beginsel van institutioneel evenwicht — Beginsel van loyale samenwerking — Gewone wetgevingsprocedure — Initiatiefrecht van de Commissie — Bevoegdheid om een voorstel voor een wetgevingshandeling in te trekken — Omvang van het rechterlijk toezicht op intrekkingshandelingen — Motivering van die intrekking”

I – **Inleiding**

1. Het onderhavige geschil, van constitutionele aard, tussen de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie betreft de vraag of de Commissie bevoegd is om een wetgevingsvoorstel in te trekken en, zo ja, wat de omvang en de beperkingen van die bevoegdheid zijn. De partijen in deze procedure omschrijven de betwiste bevoegdheid van de Commissie met de term „intrekkingsrecht”, maar ik spreek in deze conclusie liever van „intrekkingsbevoegdheid” [2], omdat de uitoefening ervan de rechtspositie van de medewetgever slechts in die zin beïnvloedt dat zij de voortzetting van de wetgevingsprocedure door die laatste verhindert.

2. Het beroep van de Raad betreft het besluit van de Commissie van 8 mei 2013 (hierna: „bestreden besluit”) tot intrekking van het voorstel voor een kaderverordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van algemene bepalingen voor macrofinanciële bijstand aan derde landen (hierna: „voorstel voor een kaderverordening”) [3], dat is genomen tijdens de eerste lezing van de gewone wetgevingsprocedure van artikel 294 VWEU, nog voordat de Raad er formeel zijn standpunt over had vastgesteld.

3. Het beroep berust op drie middelen, respectievelijk, schending van het beginsel van bevoegdheidstoedeling van artikel 13, lid 2, VEU en van het beginsel van institutioneel evenwicht, schending van het beginsel van loyale samenwerking van artikel 13, lid 2, VEU, en schending van de motiveringsplicht van artikel 296, tweede alinea, VWEU.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — De erkenning van een dergelijke bevoegdheid komt mijns inziens neer op de toekenning van een normatieve bevoegdheid aan de Commissie om wetgevingsvoorstellen in te trekken of te handhaven zonder dat daarvoor de expliciete of impliciete instemming van de andere instellingen is vereist.

3 — COM(2011) 396 definitief.

4. Daar het hier de eerste zaak betreft waarin het Hof wordt verzocht de geldigheid te toetsen van een handeling van de Commissie tot intrekking van een wetgevingsvoorstel, vraagt deze zaak om een principieel standpunt over deze bevoegdheid en de wijze van uitoefening ervan, alsmede over de omvang van het rechterlijk toezicht op intrekkingshandelingen. De intrekkingsbevoegdheid van de Commissie is een nieuw onderwerp. Het komt weinig aan de orde in de rechtspraak en de rechtsleer, en als dat al het geval is, dan wordt het verwaarloosd omdat het in een adem wordt behandeld met het initiatiefrecht van de Commissie en het beginsel van institutioneel evenwicht.

5. Daarom zal ik in deze conclusie proberen het wezen van de intrekkingsbevoegdheid te distilleren en, in de geest van het beginsel van eenvoud, eveneens bekend als „het scheermes van Ockham” [4], een oplossing voorstellen die is gebaseerd op het onderscheid tussen enerzijds het formele aspect van de intrekkingsbevoegdheid en anderzijds de analyse van de gegrondheid van de intrekkingshandeling van de Commissie in de gewone wetgevingsprocedure. Op basis van dit onderscheid zal ik de grenzen van het rechterlijk toezicht op de intrekkingsbevoegdheid aangeven.

II – **Voorgeschiedenis van het geding en bestreden besluit**

6. Macrofinanciële bijstand is financiële bijstand van macro-economische aard die wordt toegekend aan derde landen wier betalingsbalans kortetermijnproblemen kent. Deze bijstand werd aanvankelijk van geval tot geval toegekend middels op artikel 352 VWEU gebaseerde besluiten van de Raad. [5] Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon vormt artikel 212 VWEU de specifieke rechtsgrondslag voor besluiten tot toekenning van macrofinanciële bijstand. Deze worden door het Europees Parlement en de Raad vastgesteld overeenkomstig de gewone wetgevingsprocedure, tenzij de spoedprocedure van artikel 213 VWEU van toepassing is, in welk geval de Raad alleen mag beslissen.

7. Uit het dossier blijkt dat het op de artikelen 209 VWEU en 212 VWEU gebaseerde voorstel voor een kaderverordening op 4 juli 2011 door de Commissie is ingediend. Artikel 7 van het voorstel betrof de procedure voor de toekenning van macrofinanciële bijstand. Krachtens lid 1 ervan moest een land dat van deze bijstand gebruik wilde maken daartoe een schriftelijk verzoek aan de Commissie richten. Artikel 7, lid 2, van het voorstel voor een kaderverordening gelezen in samenhang met artikel 14, lid 2, ervan bepaalde dat, als de voorwaarden van de artikelen 1, 2, 4 en 6 waren vervuld, de Commissie de gevraagde bijstand verleende volgens de zogenoemde „onderzoeksprocedure” van artikel 5 van de comitologieverordening [6].

8. Na meerdere vergaderingen van de werkgroep van financiële adviseurs was het ontwerp voor een kaderverordening het voorwerp van een algemene oriëntatie binnen de Raad, die op 15 december 2011 werd goedgekeurd door het Comité van permanent vertegenwoordigers van de lidstaten (Coreper). In die algemene oriëntatie stelde de Raad met name voor om in artikel 7, lid 2, van het voorstel geen uitvoeringsbevoegdheid aan de Commissie toe te kennen, maar de gewone wetgevingsprocedure van toepassing te verklaren.

4 — Dit wetenschappelijke beginsel, dat inhoudt dat „de eenvoudigste toereikende verklaring de meest waarschijnlijke is”, wordt toegeschreven aan de 14e-eeuwse filosoof Willem van Ockham. Het lijkt mij toepasbaar op de in het onderhavige geval te volgen juridische redenering.

5 — Voorheen de artikelen 308 EG en 235 EG.

6 — Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren (PB L 55, blz. 13).

9. Tijdens de plenaire vergadering van 24 mei 2012 heeft het Parlement, bij gedeeltelijke stemming in eerste lezing, het verslag goedgekeurd waarin 53 amendementsvoorstellen op het voorstel voor een kaderverordening waren opgenomen. Dit verslag stelde met name voor om voor de toekenning van macrofinanciële bijstand gebruik te maken van gedelegeerde handelingen in plaats van uitvoeringshandelingen. [7]

10. Driemaal, op 5 en 28 juni 2012 en op 19 september 2012, vond er een informele trialoog plaats tussen het Parlement, de Raad en de Commissie. Daaruit bleek dat, ondanks verschil van mening over de te volgen procedure voor de toekenning van macrofinanciële bijstand, noch het Parlement, noch de Raad voorstander was van het voorstel van de Commissie om gebruik te maken van uitvoeringshandelingen.

11. Met het oog op de vierde trialoog diende de Commissie op 10 januari 2013 een „non-paper" in, met het opschrift „Landing zone on implementing acts, delegated acts and co-decision in the MFA Framework Regulation" (hierna: „‚non-paper' van de Commissie"), waarin zij een compromisoplossing voorstelde voor de procedure voor toekenning van macrofinanciële bijstand. Deze oplossing bestond uit een „combinatie van i) gedetailleerde voorwaarden voor de macrofinanciële bijstand, ii) mechanismen voor informeel overleg voorafgaande aan [het voorgestelde besluitvormingsproces], iii) opneming van maximaal vier gedelegeerde handelingen, iv) selectieve gebruikmaking van comitologie, en v) verschillende evaluatie- en rapportagemechanismen".

12. Na de vierde trialoog van 30 januari 2013 hebben het Parlement en de Raad een andere compromisoplossing overwogen, te weten, toepassing van de gewone wetgevingsprocedure voor de vaststelling van besluiten tot toekenning van macrofinanciële bijstand, gebruikmaking van uitvoeringshandelingen voor het sluiten van overeenkomsten met begunstigde landen, en delegatie aan de Commissie van de bevoegdheid om bepaalde handelingen vast te stellen met betrekking tot de aldus toegekende bijstand. [8]

13. Tijdens de vijfde trialoog van 27 februari 2013 bevestigden de vertegenwoordigers van het Parlement en de Raad te willen vasthouden aan de gewone wetgevingsprocedure voor de toekenning van macrofinanciële bijstand. Volgens het verzoekschrift zou de vertegenwoordiger van de Commissie in dit stadium hebben aangegeven dat de Commissie zich afvroeg of een dergelijke benadering haar voorstel niet ontwrichtte, en dat zij het in voorkomend geval zou kunnen intrekken wegens inbreuk op haar initiatiefrecht op wetgevingsgebied.

14. De benadering bestaande in de vervanging van de procedure die gebruik maakt van uitvoeringshandelingen door de gewone wetgevingsprocedure is vastgesteld in een principeakkoord tussen het Parlement en de Raad dat tijdens de zesde trialoog van 25 april 2013 is geformaliseerd. Bij die gelegenheid heeft de vertegenwoordiger van de Commissie officieel zijn afkeur van deze benadering geuit. In een brief van 6 mei 2013 aan vicevoorzitter Rehn van de Commissie betreurde de voorzitter van het Coreper de uitspraak van de vertegenwoordiger van de Commissie tijdens de zesde trialoog en verzocht de Commissie haar standpunt te herzien, met name in het perspectief van een op handen zijnd akkoord tussen het Parlement en de Raad.

15. Bij brief van 8 mei 2013 aan de voorzitters van het Parlement en de Raad, die het bestreden besluit vormt, verklaarde Rehn dat het College van commissarissen tijdens zijn 2 045ste vergadering had besloten het voorstel voor een kaderverordening in te trekken overeenkomstig artikel 293, lid 2, VWEU. De notulen van deze vergadering vermelden dienaangaande: „[d]e Commissie keurt de

7 — 2011/0176(COD) van 24 mei 2012. Door het Parlement goedgekeurde tekst, gedeeltelijke stemming in eerste en enige lezing (PB 2012, C 264 E).

8 — Deze oplossing werd uiteengezet in een document van 19 februari 2013 dat werd verstrekt aan de leden van de werkgroep van financiële adviseurs, waaraan ook vertegenwoordigers van de Commissie deelnamen.

gedragslijn goed die is vastgelegd in nota SI(2013)231”[9]. Uit die nota blijkt dat de diensten van de Commissie van mening waren dat gebruikmaking van de gewone wetgevingsprocedure het voorstel voor een kaderverordening ontwrichtte omdat de procedure er log en onvoorspelbaar door werd, en vooral omdat besluiten tot toekenning van bijstand in de vorm van specifieke verordeningen dezelfde normatieve rang zouden hebben als de kaderverordening. De nota maakte eveneens gewag van de bezorgdheid van de Commissie over een mogelijke inperking van haar constitutionele recht van initiatief.

16. Het Parlement en de Raad hebben hun overeenstemming geformaliseerd in een gezamenlijke verklaring die op 9 juli 2013 werd aangenomen.

III – **Conclusies van partijen en procesverloop voor het Hof**

17. Met zijn beroep, ingediend op 18 juli 2013, verzoekt de Raad het Hof om nietigverklaring van het bestreden besluit en verwijzing van de Commissie in de kosten.

18. In haar verweerschrift verzoekt de Commissie het Hof het beroep ongegrond te verklaren en de Raad te verwijzen in de kosten.

19. De Tsjechische Republiek, de Bondsrepubliek Duitsland, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, het Koninkrijk der Nederlanden, de Slowaakse Republiek, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland zijn toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad.

20. Ter terechtzitting van 23 september 2014 zijn de Tsjechische Republiek, de Bondsrepubliek Duitsland, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, de Raad en de Commissie gehoord.

IV – **Ontvankelijkheid**

21. Allereerst moet worden vastgesteld of het bestreden besluit een voor beroep vatbare handeling is in de zin van artikel 263 VWEU. Deze vraag moet ambtshalve door het Hof worden onderzocht teneinde vast te stellen of het bevoegd is om kennis te nemen van het beroep.

22. Volgens vaste rechtspraak zijn voor beroep vatbare handelingen in de zin van artikel 263 VWEU alle door de instellingen vastgestelde handelingen, ongeacht hun aard of vorm, die beogen dwingende rechtsgevolgen teweeg te brengen.[10] Om vast te stellen of een handeling dergelijke gevolgen heeft, moet worden gekeken naar de wezenlijke inhoud ervan en naar het door haar auteur nagestreefde doel.[11] De vorm van een handeling of besluit is derhalve in beginsel irrelevant voor de ontvankelijkheid van een beroep tot nietigverklaring ervan.[12]

9 — Deze nota, die door de Commissie bij het dossier is gevoegd, bevat een door het directoraat-generaal (DG) Economische en Financiële Zaken onder gezag van het kabinet van de heer Rehn voorbereide studie, die het verloop beschrijft van de onderhandelingen over het voorstel voor een kaderverordening en de motieven vermeldt die de intrekking ervan rechtvaardigden.

10 — Zie arresten Commissie/Raad, „AETR” (22/70, EU:C:1971:32, punt 42), Parlement/Raad en Commissie (C-181/91 en C-248/91, EU:C:1993:271, punt 13) en Commissie/Raad (C-27/04, EU:C:2004:436, punt 44).

11 — Zie arrest Nederland/Commissie (C-147/96, EU:C:2000:335, punt 27).

12 — Beschikking Makhteshim-Agan Holding e.a./Commissie (C-69/09 P, EU:C:2010:37, punten 37 en 38).

23. In het onderhavige geval is er sprake van een atypische handeling [13], te weten een brief van de vicevoorzitter van de Commissie aan de voorzitters van het Parlement en de Raad, waarmee de Commissie hen op de hoogte brengt van het besluit van het College om het voorstel voor een kaderverordening in te trekken overeenkomstig artikel 293, lid 2, VWEU.

24. Met de bestreden handeling heeft de Commissie een einde gemaakt aan de wetgevingsprocedure en daarmee het Parlement en de Raad ieder middel tot actie ontnomen. Zoals de Raad opmerkt, heeft de bestreden handeling immers zijn rechtspositie aangetast daar hij het voorstel niet meer, zoals hem eerder was verzocht, kan goedkeuren.

25. In casu moet dus worden geconcludeerd dat het bestreden besluit rechtsgevolgen heeft gesorteerd in de relaties tussen de instellingen. Het bestreden besluit beoogt dus wel degelijk dwingende rechtsgevolgen teweeg te brengen. Het beroep tot nietigverklaring van dit besluit is derhalve ontvankelijk.

V – **Schending van het beginsel van bevoegdheidstoedeling en van het beginsel van institutioneel evenwicht**

A – *Argumenten van partijen*

26. De Raad, gesteund door de interveniërende lidstaten, beklemtoont in zijn eerste middel de relatie tussen het beginsel van bevoegdheidstoedeling en dat van het institutioneel evenwicht [14], en stelt dat de Verdragen niet expliciet een algemeen prerogatief aan de Commissie verlenen om de voorstellen die zij aan de wetgever voorlegt in te trekken.

27. De Raad bestrijdt het bestaan van een „recht” van intrekking dat net als het recht van initiatief van artikel 17, lid 2, VEU discretionair en derhalve vrijwel absoluut van aard zou zijn. Het intrekkingsrecht van de Commissie zou integendeel beperkt moeten blijven tot objectieve situaties zoals het verstrijken van de tijd of het bekend worden van nieuwe omstandigheden of nieuwe technische of wetenschappelijke informatie waardoor het wetgevingsvoorstel achterhaald of zonder voorwerp zou worden, een duurzame afwezigheid van noemenswaardige vooruitgang van de wetgevingsprocedure die een voorbode vormt van de mislukking ervan, of het bestaan van een gezamenlijke strategie die met de wetgever wordt gedeeld in een geest van loyale samenwerking en met inachtneming van het institutioneel evenwicht. [15] De rol van de Commissie in het kader van de gewone wetgevingsprocedure zou zich derhalve beperken tot die van „honest broker”. [16]

13 — Zie voor de ontvankelijkheid van een door de vertegenwoordigers van de lidstaten als vertegenwoordigers van hun regeringen, en niet als leden van de Raad, vastgesteld besluit, arrest Commissie/Raad (C-114/12, EU:C:2014:2151, punten 38-40).

14 — Zie arresten Meroni/Hoge Autoriteit (9/56, EU:C:1958:7, blz. 44), Meroni/Hoge Autoriteit (10/56, EU:C:1958:8, blz. 82), Roquette Frères/Raad (138/79, EU:C:1980:249, punten 33 en 34), Wybot (149/85, EU:C:1986:310, punt 23), Parlement/Raad (C-70/88, EU:C:1990:217, punt 22) en Parlement/Raad (C-133/06, EU:C:2008:257, punt 57).

15 — De Raad verwijst hier naar artikel 7, leden 2 en 3, van het protocol (nr. 2) betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, dat als bijlage aan het VEU en het VWEU is gehecht (hierna: „protocol betreffende subsidiariteit”).

16 — Zie in die zin de punten 13, 17, 22, 24 en 27 van de gemeenschappelijke verklaring van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie over de wijze van uitvoering van de medebeslissingsprocedure (artikel 251 van het EG-Verdrag) (PB 2007, C 145, blz. 5; hierna: „gemeenschappelijke verklaring van 2007”).

28. Derhalve kan er geen algemeen intrekkingsprerogatief aan de Commissie worden toegekend op basis van artikel 293, lid 2, VWEU zonder miskenning van zowel de letter als het doel van deze bepaling, die het wetgevingsproces beoogt te vergemakkelijken. Bovendien zou de toekenning aan de Commissie van een algemeen intrekkingsprerogatief de nuttige werking ontnemen aan het in artikel 293, lid 1, VWEU aan de Raad toegekende recht om het voorstel van de Commissie te wijzigen met inachtneming van het voorwerp en de strekking ervan. [17]

29. Bovendien stelt de Raad dat een discretionaire intrekkingsbevoegdheid voor alle gevallen waarin de Commissie het oneens is met de tussen de medewetgevers overeengekomen amendementen of niet tevreden is met het eindresultaat van een onderhandeling, haar een ongerechtvaardigd pressiemiddel op het verloop van het wetgevingsproces in handen zou geven, alsmede een vetorecht op het optreden van de wetgever op grond van politieke opportuniteitsoverwegingen, hetgeen haar op één lijn zou stellen met de medewetgevers en aldus zou resulteren in een omzeiling van de gewone wetgevingsprocedure, in een inbreuk op de wetgevende macht die overeenkomstig de artikelen 14, lid 1, VEU en 16, lid 1, VEU is voorbehouden aan het Parlement en de Raad, en in een vrijbrief voor de Commissie om haar initiatiefrecht te overschrijden. De toekenning van een discretionaire intrekkingsbevoegdheid aan de Commissie zou ook in strijd zijn met de scheiding der machten en het beginsel van democratie in de zin van artikel 10, leden 1 en 2, VEU. [18]

30. In haar opmerkingen [19] voegt de Bondsrepubliek Duitsland hier aan toe dat, gelet op de versterking van de rol van het Parlement in het kader van de wetgevingsprocedure en het belang dat de Unie-instellingen hechten aan de informele overlegprocedure in de trialogen, de Commissie haar voorstel niet meer zonder schending van het beginsel van loyale samenwerking kan intrekken zodra de medewetgevers een compromis hebben bereikt en de vaststelling van de betrokken wetgevingshandeling zodoende op handen is.

31. In haar verweer stelt de Commissie dat de intrekking van een wetgevingsvoorstel, net als de indiening of de wijziging ervan, een van de uitdrukkingen is van haar initiatiefrecht in het algemeen belang van de Unie, dat is neergelegd in artikel 17, lid 1, eerste zin, VEU. Het staat de Commissie vrij om al dan niet een voorstel in te dienen en al dan niet haar oorspronkelijke voorstel, of een al gewijzigd voorstel, te wijzigen. Dientengevolge mag de Commissie een voorstel ook handhaven of intrekken zolang het nog niet is aangenomen [20] Artikel 7 van het protocol betreffende subsidiariteit zou aantonen dat de auteurs van het VWEU het intrekkingsrecht van de Commissie hebben opgevat als een algemeen recht.

32. De vaste praktijk van de Commissie zou garanderen dat zij de bevoegdheden van de andere Unie-instellingen en het beginsel van loyale samenwerking respecteert. Zij trekt periodiek groepen voorstellen in, maar gaat ook op ad-hocbasis over tot intrekking wanneer zij een gebrek aan politieke steun voor haar voorstel constateert. [21]

17 — Arresten ACF Chemiefarma/Commissie (41/69, EU:C:1970:71); Commissie/Raad (355/87, EU:C:1989:220, punt 44), en Eurotunnel e.a. (C-408/95, EU:C:1997:532, punt 39).

18 — De Raad verwijst naar de rechtspraak volgens welke dit beginsel zowel zijn uitdrukking vindt in het Parlement als in het feit dat de leden van de Raad deel uitmaken van regeringen die politieke verantwoording afleggen aan hun nationale parlementen. Zie in die zin arresten Roquette Frères/Raad (EU:C:1980:249, punt 33), Maizena/Raad (139/79, EU:C:1980:250, punt 34) en Commissie/Raad (C-300/89, EU:C:1991:244, punt 20).

19 — De Bondsrepubliek Duitsland heeft dit argument weliswaar ingebracht in het kader van het tweede middel, dat handelt over schending van het beginsel van loyale samenwerking, maar het antwoord op deze kritiek is fundamenteel voor de erkenning van de intrekkingsbevoegdheid als zodanig.

20 — Zie in die zin arrest Fediol/Commissie (188/85, EU:C:1988:400, punt 37).

21 — De Commissie voegt daar aan toe dat zij tussen 1977 en 1994, in de zeldzame gevallen waarin het niet mogelijk was om tot een oplossing overeenkomstig het Unierecht te komen, haar wetgevingsvoorstel heeft ingetrokken om reden dat de wetgever een handeling wilde vaststellen die afbreuk aan haar voorstel zou hebben gedaan, ernstig inbreuk zou hebben gemaakt op het institutioneel evenwicht of een kennelijke onrechtmatigheid zou hebben. Zie de werkprogramma's van de Commissie voor de jaren 2011, 2012 en 2013 [respectievelijk COM(2010) 623 definitief, COM(2011) 777 definitief en COM(2012) 629 final].

33. De Commissie bestrijdt in de eerste plaats dat zij in het onderhavige geval inbreuk zou hebben gemaakt op de bevoegdheden van de Uniewetgever.[22] Zij heeft met het bestreden besluit invulling gegeven aan de verantwoordelijkheid die haar krachtens artikel 17, lid 1, VEU in het kader van de wetgevingsprocedure toekomt en die met zich brengt dat zij, gedurende de gehele procedure, passende initiatieven neemt ter bevordering van het algemeen belang van de Unie. De Commissie bestrijdt ook dat het bestreden besluit in strijd zou zijn met artikel 293, lid 1, VWEU, dat volgens haar een procedureregel betreft en niet een of ander algemeen beginsel dat de Raad, in weerwil van de in artikel 13, lid 2, VEU vervatte verplichting, in alle omstandigheden het recht geeft een handeling vast te stellen. Artikel 293, lid 1, VWEU verbiedt de Commissie evenmin om een wetgevingsvoorstel in te trekken.

34. De bepaling van artikel 293, lid 2, VWEU zou illustreren dat de rol van de Commissie de gehele wetgevingsprocedure omspant en niet alleen inhoudt dat zij de contacten tussen de medewetgevers bevordert teneinde hun respectieve standpunten nader tot elkaar te brengen, maar ook dat zij, in het kader van de trialogen, invulling geeft aan haar eigen verantwoordelijkheid en, zo nodig, haar positie verdedigt door haar oorspronkelijke voorstel in te trekken, zoals in omstandigheden als de onderhavige.

35. Ten slotte betwist de Commissie dat het bestreden besluit het beginsel van democratie aantast, daar zij, net als de andere Unie-instellingen, een eigen democratische legitimiteit – met name krachtens artikel 17, leden 7 en 8, VEU – en politieke legitimiteit heeft tegenover het Parlement.

B – *Analyse (bestaan, omvang en uitoefening van de bevoegdheid tot intrekking van een wetgevingsvoorstel in het kader van de gewone wetgevingsprocedure van artikel 294 VWEU)*

1. Inleiding

36. Hoewel partijen in de onderhavige procedure het eens lijken te zijn over het postulaat dat het Unierecht de Commissie toestaat om een wetgevingsvoorstel in te trekken, zijn zij het oneens over de constitutionele grondslag en de omvang van die bevoegdheid. Ik zal daarom eerst de rechtsgrondslag en het wezen van de intrekkingsbevoegdheid van de Commissie onderzoeken alvorens de precieze juridische aard van het intrekkingsbesluit te behandelen in het licht van de omvang van het rechterlijk toezicht op een dergelijke handeling.[23]

2. Constitutionele grondslag van de intrekkingsbevoegdheid

37. Het beroep dat de Raad in het eerste middel doet op schending van het beginsel van bevoegdheidstoedeling geeft duidelijk uiting aan zijn vrees dat aan de Commissie een bevoegdheid wordt toegekend die de wetgevingsactiviteit van de Unie blokkeert en die haar, ten koste van de prerogatieven van het Parlement en de Raad, verheft tot medewetgever met een vetorecht. Tegelijkertijd geeft de Raad toe dat in de praktijk altijd al is erkend dat de Commissie, als uitvloeisel van het initiatiefrecht, een wetgevingsvoorstel mag intrekken. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat er sprake is van een „recht” van intrekking.

38. Mijns inziens is deze vrees ongegrond. Een bevoegdheid tot intrekking van een wetgevingsvoorstel gedurende een beperkte periode overeenkomstig artikel 294 VWEU draagt op zichzelf bij aan het behoud van het institutioneel evenwicht in de zin van artikel 13, lid 2, VEU, daar zij meebrengt dat iedere instelling haar bevoegdheden uitoefent met inachtneming van die van de andere

22 — Zie in die zin arrest Eurotunnel e.a. (EU:C:1997:532, punt 39).

23 — In ieder geval betreft de onderhavige analyse slechts de prerogatieven van de Commissie in het kader van de gewone wetgevingsprocedure en is zij beperkt tot de relaties met de andere instellingen.

instellingen.[24] Bovendien lijkt het mij innerlijk tegenstrijdig om enerzijds wel een ad-hocmogelijkheid tot intrekking voor de Commissie te aanvaarden die is „beperkt tot objectieve, van de specifieke belangen van de Commissie onafhankelijke situaties", maar anderzijds het bestaan van een dergelijke intrekkingsbevoegdheid van de Commissie te ontkennen.

39. Ik deel echter ook niet het standpunt dat de Commissie lijkt te verdedigen wanneer zij aanvoert dat voor een intrekkingsbesluit dezelfde regels gelden als voor de indiening van een wetgevingsvoorstel. Ik ben namelijk van mening dat de bepalingen van de Verdragen niet zijn gebaseerd op een volmaakte symmetrie tussen het wetgevingsinitiatiefrecht en de intrekkingsbevoegdheid. Integendeel, de intrekkingsbevoegdheid is een bevoegdheid die weliswaar belangrijk is, maar die haar eigen specifieke kenmerken en begrenzingen kent.

40. Vaststaat dat de Verdragen niet uitdrukkelijk voorzien in een bevoegdheid tot intrekking van wetgevingsvoorstellen, en zeker niet in de wijze van uitoefening ervan. Volgens vaste traditie trekt de Commissie echter ad hoc of gegroepeerd voorstellen in bij wijze van „administratieve schoonmaak".[25] Uit de rechtspraak van het Hof, waarin de mogelijkheid tot intrekking slechts incidenteel aan de orde komt, blijkt dat het „de Commissie [...] vrij [staat] om [...] haar voorstel in te trekken of te wijzigen wanneer zij op grond van een nieuwe beoordeling van de belangen van de Gemeenschap tot de conclusie komt dat de vaststelling van de betrokken maatregelen overbodig is".[26] De intrekking van een voorstel is tevens mogelijk krachtens het protocol betreffende subsidiariteit, wanneer de nationale parlementen twijfel hebben geuit over de naleving van het subsidiariteitsbeginsel.

41. Ik wijs er in dit verband op dat de legitimiteit van de Unie berust op de vaststelling dat de oprichtingsverdragen het constitutioneel handvest vormen waardoor een rechtsgemeenschap in het leven is geroepen waarvan de burgers van de Unie de rechtssubjecten zijn.[27] Die legitimiteit brengt met zich dat de in de Verdragen neergelegde regels betreffende de besluitvorming van de instellingen „niet ter beschikking staan van de lidstaten of van de instellingen zelf".[28] In het bijzonder mogen de grenzen van de bevoegdheid die een specifieke verdragsbepaling aan de Commissie verleent niet worden afgeleid uit een algemeen beginsel, maar moeten worden vastgesteld door middel van uitlegging van de bewoordingen zelf van de betrokken bepaling.[29]

42. Krachtens de artikelen 14, lid 1, VEU en 16, lid 1, VEU, gelezen in samenhang met artikel 289, lid 1, VWEU, is de „wetgevingstaak" opgedragen aan het Parlement en de Raad gezamenlijk. Krachtens artikel 17, lid 2, VEU kan een wetgevingshandeling echter slechts worden vastgesteld op voorstel van de Commissie, behalve in de gevallen waarin de Verdragen anders bepalen. Krachtens artikel 17, lid 1, VEU bevordert de Commissie het algemeen belang van de Unie en neemt daartoe passende initiatieven.

24 — Arrest Parlement/Raad (EU:C:1991:373, punt 20).

25 — De Commissie doet dit aan het begin van het mandaat van het College of jaarlijks, in het kader van een algehele revisie, waarbij zij rekening houdt met dwingende doelstellingen, de stand van de voortgang van de wetgevingsprocedure en het onderzoek naar de naleving van actuele vereisten met betrekking tot de verbetering van de wetgeving. Zie bijvoorbeeld de Mededeling van de Commissie, „Resultaat van de screening van wetgevingsvoorstellen die bij de wetgever aanhangig zijn" [COM(2005) 462 definitief, punt 1]. Zie over de problematiek van de zelfbeperking bij de uitoefening van wetgevingsbevoegdheid door de Commissie uit politieke overwegingen, teneinde te voorkomen dat afbreuk aan een voorstel wordt gedaan, hetgeen zich voor het laatst voordeed in 1994, Ponzano, P., „Le droit d'initiative de la Commission européenne: théorie et pratique", *Revue des affaires européennes*, 2009-2010/1, blz. 27 e.v. (te raadplegen op: http://ddata.over-blog.com/xxxyyy/2/48/17/48/Fichiers-pdf/Europe/Droit-d-initiative-de-la-Commission.pdf, blz. 11), die verwijst naar Rasmussen, A., „Challenging the Commission's right of initiative", *West European Politics*, Vol. 30, Nr. 2, 244-264, maart 2007. Zie ten slotte het antwoord van de Commissie van 23 januari 1987 op schriftelijke vraag nr. 2422/86 van F. Herman over de omvang van het intrekkingsrecht (PB 1987, C 220, blz. 6).

26 — Arrest Fediol/Commissie (EU:C:1988:400).

27 — Zie in die zin advies 1/91 (EU:C:1991:490, punt 21) en arrest van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1, blz. 2).

28 — Arrest Verenigd Koninkrijk/Raad (68/86, EU:C:1988:85, punt 38) en de conclusie van advocaat-generaal Poiares Maduro in de zaak Parlement/Raad (C-133/06, EU:C:2007:551, punt 29).

29 — Arrest Frankrijk e.a./Commissie (188/80–190/80, EU:C:1982:257, punt 6).

43. De idee om aan de Commissie de taak toe te vertrouwen om vast te stellen wat het algemeen belang van de gezamenlijke lidstaten is en er oplossingen voor aan te dragen, heeft de Commissie in het communautair systeem vrijwel een initiatiefmonopolie bezorgd.[30] Hoewel soms gewag wordt gemaakt van de politieke erosie van deze bevoegdheid van de Commissie, moet worden benadrukt dat de opeenvolgende hervormingen van het institutioneel kader *de inhoud* van het initiatiefrecht van de Commissie niet hebben gewijzigd.[31]

44. De „communautaire methode"[32], die ondanks de impact van de evolutie van het Unierecht nog altijd actueel is, betreft een origineel systeem van verdeling van bevoegdheden[33] dat leidt tot besluitvormingsprocessen die de Unie onderscheiden van elke andere staat of internationale intergouvernementele organisatie. Deze methode is derhalve een kenmerk sui generis van het supranationale wetgevingsmechanisme dat de Verdragen in het leven hebben geroepen.

45. Het zou mijns inziens dan ook onjuist zijn om de taak die de Commissie in dit kader uitoefent simpelweg te beschouwen als een attribuut van de uitvoerende taak in de strikte zin van het woord.[34] De Commissie handelt immers niet slechts als toekomstig uitvoeringsorgaan van de wettelijke bepalingen die het Parlement en de Raad vaststellen, maar ook als hoedster van het algemeen belang van de Unie, inderdaad als instelling die in staat is dit naar voren te brengen.[35]

46. De verantwoordelijkheid die de Commissie krachtens artikel 17, lid 1, VEU draagt om het belang van de Unie te bevorderen vormt mijns inziens de voornaamste grondslag voor de toekenning van een bevoegdheid om wetgevingsvoorstellen in te trekken.

47. Het is waar dat het VEU de Commissie niet verheft tot het niveau van medewetgever, maar haar deelname aan het wetgevingsproces volgt uit haar initiatiefrecht in de zin van artikel 17 VEU, uit de clausule in artikel 293, lid 1, VWEU die bepaalt dat de Raad een voorstel van de Commissie slechts met eenparigheid van stemmen kan wijzigen, en uit artikel 293, lid 2, VWEU dat haar toestaat een wetgevingsvoorstel te wijzigen zolang de Raad geen besluit heeft genomen. De intrekkingsbevoegdheid vloeit derhalve voort uit de rol die de Commissie is toebedeeld in het kader van het wetgevingsproces en vindt haar rechtsgrondslag in de artikelen 17, leden 1 en 2, VEU en 293, leden 1 en 2, VWEU.

30 — Zie de bijdrage van de heren Barnier en Vittorino, leden van de Conventie: „*Het initiatiefrecht van de Commissie*, De Europese Conventie, Brussel, 3 september 2002, CONV 230/02. Vaststaat dat dit recht niet meer exclusief is, met name in het licht van artikel 7 VEU, artikel 11, lid 4, VEU, artikel 129, leden 3 en 4, VWEU, artikel 252, eerste alinea, VWEU en artikel 308, derde alinea, VWEU.

31 — Zie met name de studies van Soldatos, P., „L'urgence de protéger le pouvoir d'initiative législative de la Commission européenne", *L'Union européenne et l'idéal de la meilleure législation*, Uitgeverij Pédone 2013, blz. 175-190.

32 — Jean Monnet zei over de opbouw van Europa: „de hoeksteen ervan is de voortdurende dialoog die zij [de Gemeenschap] organiseert tussen de nationale instellingen en de gemeenschapsinstellingen wier doelen met elkaar verbonden zijn en die nog slechts gezamenlijk kunnen voortgaan [...]. Deze dialoog, die onverbrekelijk is verbonden met het besluit, vormt het wezen zelf van de werking van de Gemeenschap en maakt haar uniek te midden van de moderne politieke systemen", Monnet, J., *Mémoires*, Parijs, 1976, blz. 626. In de rechtsleer, ex multis, Dehousse, R., „La méthode communautaire, a-t-elle encore un avenir?", *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis*, Vol. I (2003), blz. 95. Manin, P., „La méthode communautaire: changement et permanence", *Mélanges en hommage à Guy Isaac*, t. 1 (2004), blz. 213-237. Zie over de communautaire methode als „harde kern" van de Europese integratie in het kader van de Europese Gemeenschappen, tegenover de meer „intergouvernementele" samenwerkingsvormen, eveneens de conclusie van advocaat-generaal Mazák in de zaak Commissie/Raad (C-440/05, EU:C:2007:393).

33 — Zie Witboek over de Europese Governance [COM(2001) 428]: „de methode is gebaseerd op de volgende beginselen: 1) de [...] Commissie doet als enige wetgevings- en beleidsvoorstellen. Haar onafhankelijkheid maakt haar geschikt om het beleid uit te voeren, op te treden als hoedster van het Verdrag en de Gemeenschap bij internationale onderhandelingen te vertegenwoordigen; 2) wetgevingsvoorstellen en begrotingsbesluiten worden goedgekeurd door de Raad [...] (die de lidstaten vertegenwoordigt) en het [...] Parlement (dat de burgers vertegenwoordigt). De uitvoering van het beleid is toevertrouwd aan de Commissie en de nationale autoriteiten; 3) het Europees Hof van Justitie ziet toe op de naleving van de beginselen van de rechtsstaat."

34 — Dat zou leiden tot een parallel met de klassieke parlementaire systemen waarin het wetgevingsinitiatiefrecht was voorbehouden aan de soeverein. Dit prerogatief van de soeverein werd in de loop van de geschiedenis echter ingeperkt doordat de nationale parlementen eerst een recht van amendement en vervolgens een eigen wetgevingsinitiatiefrecht toebedeeld kregen.

35 — Roland, S., *Le triangle décisionnel communautaire à l'aune de la théorie de la séparation des pouvoirs*, Bruylant, 2008, (citaat van Troper), blz. 315.

48. Bovendien volgt uit de rechtspraak over het institutioneel evenwicht dat, waar de Verdragen aan de Commissie het constitutioneel prerogatief toekennen om geheel onafhankelijk de opportuniteit van een wetgevingsvoorstel of van een wijziging ervan te beoordelen, geen enkele andere instelling de Commissie kan dwingen een initiatief te nemen wanneer zij dat niet in het belang van de Unie acht.[36] De uitoefening van de intrekkingsbevoegdheid kan dus worden gezien als een ultieme uiting van het initiatiefmonopolie van de Commissie in haar rol van hoedster van het belang van de Unie.

49. Om die reden ben ik van mening dat in de huidige stand van het Unierecht de toekenning of ook de bevestiging van een intrekkingsbevoegdheid ten gunste van de Commissie niet in strijd is met het beginsel van bevoegdheidstoedeling in de zin van artikel 13, lid 2, VEU. Het is er veeleer een specifieke uitdrukking van. De regels voor de uitoefening van deze bevoegdheid kunnen daarentegen, in voorkomend geval, inbreuk maken op het institutioneel evenwicht, hetgeen hierna zal worden onderzocht.

50. In dit verband moet het belang worden erkend van artikel 293 VWEU[37], dat het instrument vormt waarmee het evenwicht tussen de bevoegdheden van de Raad en de Commissie wordt gewaarborgd.[38] Dit artikel, waarvan de tekst sinds de ondertekening van het EEG-Verdrag nauwelijks is geëvolueerd, bevat immers twee nauw met elkaar verbonden bepalingen, waarvan de eerste uitsluit dat de Raad zonder instemming van de Commissie een tekst vaststelt en de tweede de Commissie toestaat om te allen tijde haar eigen voorstel te wijzigen, zodat de Raad niet wordt genoodzaakt om met eenparigheid te stemmen.[39] Toch hebben de achtereenvolgende wijzigingen van het Verdrag het gebruik van artikel 293, lid 1, VWEU beperkt, met name sinds de veralgemening van de medebeslissingsprocedure en vervolgens van de gewone wetgevingsprocedure in de zin van het Verdrag van Lissabon. Artikel 293, lid 1, VWEU is immers noch van toepassing wanneer een bemiddelingscomité is bijeengeroepen, noch in het geval van een derde lezing in de zin van artikel 294 VWEU, noch in het kader van de begrotingsprocedure. Op al deze gevallen zijn specifieke bepalingen van toepassing.

51. Ten slotte moet het argument betreffende het beginsel van democratie worden onderzocht dat de Duitse regering naar voren heeft gebracht vanuit de invalshoek van de versterking van de rol van het Parlement als medewetgever. De Duitse regering stelt namelijk voor om artikel 293, lid 2, VWEU aldus uit te leggen dat het met name ziet op het verloop van de onderhandelingen tussen het Parlement en de Raad. Een dergelijke uitlegging lijkt uit te gaan van het postulaat dat zodra er een politiek akkoord is bereikt tussen de wetgevers, de Commissie haar prerogatieven met betrekking tot het wetgevingsvoorstel niet meer kan uitoefenen, hetgeen haar bemiddelende rol ten dienste van de wetgever („honest broker") zou bevestigen.

52. Hoewel ik erken dat zich in de deelneming van het Parlement aan de wetgevingsprocedure een democratische grondbeginsel afspiegelt, volgens hetwelk de volkeren door tussenkomst van een representatieve vergadering aan de machtsuitoefening deelnemen[40], ben ik van mening dat het zonder slag of stoot aanvaarden van een algemeen beginsel van voorkeur voor de rechtsgrondslag die in de grootst mogelijke deelneming van het Parlement aan het besluitvormingsproces voorziet, het door de

36 — Zie in die zin arrest Parlement/Raad (EU:C:1990:217, punt 19).

37 — De rechtsleer benadrukt het feit dat artikel 293 VWEU de kracht van het initiatiefrecht van de Commissie weerspiegelt. Zie in die zin Grabitz/Hilf/Nettesheim, Krajewski/Rösslein, *Das Recht der Europäischen Union*, 53. Supplement 2014, AEUV Art. 293 Kommissionsvorschlag; Änderungsrecht, Rn. 1.

38 — Artikel 293 VWEU luidt: „1. Wanneer de Raad uit hoofde van de Verdragen op voorstel van de Commissie besluit, kan hij dat voorstel slechts met eenparigheid van stemmen wijzigen, behalve in de gevallen als bedoeld in artikel 294, leden 10 en 13, artikel 310, artikel 312, artikel 314 en artikel 315, tweede alinea. 2. Zolang de Raad geen besluit heeft genomen kan de Commissie te allen tijde gedurende de procedures die tot aanneming van een besluit van de Unie leiden haar voorstel wijzigen."

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

40 — In die zin arresten Commissie/Raad, „Titaandioxide" (C-300/89, EU:C:1991:244, punt 20), Parlement/Raad (C-65/93, EU:C:1995:91, punt 21) en Parlement/Raad (C-155/07, EU:C:2008:605, punt 78).

Verdragen ingestelde institutioneel evenwicht aantast.[41] Een dergelijk debat moet overigens wel in het juiste constitutionele kader worden geplaatst, te weten dat van geschillen over de rechtsgrondslag van een vast te stellen handeling. De onderhavige zaak werpt echter de daarvan onderscheiden vraag op naar de constitutionele grondslag van de intrekkingsbevoegdheid. Hoe dan ook, de rechtspraak van het Hof ondersteunt de benadering van genoemde regering niet.[42]

53. Bovendien staat het Parlement, sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, als medewetgever in het kader van de gewone wetgevingsprocedure op gelijk niveau met de Raad, hetgeen naar mijn mening een duidelijk teken is van de opwaardering van de positie van het Parlement in de huidige stand van de ontwikkeling van het Unierecht. Het belang van de relatie tussen het Parlement en de Raad en de ermee samenhangende verkleining van de rol van de Commissie blijkt in het bijzonder uit de vergelijking tussen de eerste en volgende lezingen van wetgevingsprocedure van artikel 294 VWEU.[43] De tweede lezing handelt niet meer over het voorstel van de Commissie, maar over de amendementen op het standpunt van de Raad, waarover de Commissie óf haar goedkeuring kan uitspreken óf een negatief advies kan uitbrengen.[44] De procedure wordt vervolgd met een derde lezing op basis van de door het Parlement en de Raad goedgekeurde ontwerptekst.[45]

54. Het is waar dat het belang van de onderhandelingen tussen het Parlement en de Raad vanaf de eerste lezing is onderkend. Zo doet de Raad zijn voordeel met de vaststelling van de „algemene oriëntatie" die de facto wordt beschouwd als basis voor de onderhandelingen.[46] Niets in de tekst van de artikelen 293 VWEU en 294 VWEU ondersteunt daarentegen de stelling van een absoluut primaat van de formele of informele politieke overeenstemming tussen het Parlement en de Raad in het stadium van de eerste lezing ten koste van de uitoefening van het initiatiefrecht van de Commissie. De uitoefening van dat recht geeft juist uiting aan het institutioneel evenwicht. De Duitse regering geeft zelf toe dat de Commissie in bepaalde gevallen haar voorstel kan intrekken uit hoofde van een ongeschreven recht van complementaire aard.

55. Gelet op het voorgaande lijkt het erop dat de intrekkingsbevoegdheid van de Commissie in die zin moet worden gematigd dat zij, gezien haar gevolgen, slechts kan worden uitgeoefend binnen de door de Verdragen en de algemene rechtsbeginselen aangegeven grenzen. Ik deel dan ook volledig het standpunt van de Raad dat de intrekkingsbevoegdheid niet mag worden uitgeoefend op een wijze die misbruik vormt.[47] De contouren van de intrekkingsbevoegdheid dienen derhalve te worden bepaald.

41 — Ik deel dus de zienswijze van advocaat-generaal Poiares Maduro in zijn conclusie in de zaak Commissie/Parlement en Raad (C-411/06, EU:C:2009:189, voetnoot nr. 5). Hij erkent immers het belang van de rechtstreekse democratische representativiteit als parameter om de Europese democratie te meten, maar benadrukt dat de Europese democratie ook een delicaat evenwicht inhoudt tussen de nationale en Europese dimensies van de democratie, zonder dat de een op de ander hoeft te primeren. Daarom beschikt het Europees Parlement in het wetgevingsproces niet over dezelfde bevoegdheid als de nationale parlementen, en al kan een versterking van de bevoegdheden van het Europees Parlement worden bepleit, het is aan de Europese volkeren om daarover te beslissen via een herziening van de Verdragen.

42 — Een instelling de mogelijkheid geven om afgeleide rechtsgrondslagen vast te stellen, hetzij door versterking hetzij door verzwakking van de regels voor vaststelling van een handeling, zou er volgens het Hof op neerkomen dat die instelling wordt toegestaan afbreuk te doen aan het beginsel van institutioneel evenwicht. Zie arrest Parlement/Raad (EU:C:2008:257, punten 56 en 57).

43 — Artikel 294, leden 1 tot en met 6, VWEU luidt: „1. Wanneer in de Verdragen voor de aanneming van een besluit naar de gewone wetgevingsprocedure wordt verwezen, is de onderstaande procedure van toepassing. 2. De Commissie dient een voorstel in bij het Europees Parlement en bij de Raad. Eerste lezing 3. Het Europees Parlement stelt zijn standpunt in eerste lezing vast en deelt het mee aan de Raad. 4. Indien de Raad het standpunt van het Europees Parlement goedkeurt, wordt de betrokken handeling vastgesteld in de formulering die overeenstemt met het standpunt van het Europees Parlement. 5. Indien de Raad het standpunt van het Europees Parlement niet goedkeurt, stelt hij zijn standpunt in eerste lezing vast en deelt hij dit mee aan het Europees Parlement. 6. De Raad stelt het Europees Parlement ten volle in kennis van zijn redenen voor het vaststellen van zijn standpunt in eerste lezing. De Commissie stelt het Europees Parlement ten volle in kennis van haar standpunt."

44 — In de bewoordingen van artikel 294, lid 7, onder c), VWEU: „Indien het Europees Parlement binnen een termijn van drie maanden na deze mededeling met een meerderheid van zijn leden amendementen op het standpunt van de Raad in eerste lezing voorstelt, wordt de aldus geamendeerde tekst toegezonden aan de Raad en aan de Commissie, die advies over deze amendementen uitbrengt."

45 — In de bewoordingen van artikel 294, lid 11, VWEU: „De Commissie neemt aan de werkzaamheden van het bemiddelingscomité deel en stelt alles in het werk om de standpunten van het Europees Parlement en de Raad nader tot elkaar te brengen."

46 — Zie Jacqué, J.P., „Le Conseil après Lisbonne", *Revue des affaires européennes*, 2012/2, blz. 213 e.v.

47 — Punt 62 van het verzoekschrift.

3. Wezen van de intrekkingsbevoegdheid van de Commissie

56. Het lijkt mij om te beginnen onweerlegbaar dat het bestaan van de intrekkingsbevoegdheid, en vooral de uitoefening ervan door de Commissie, de normatieve positie van de andere instellingen die aan het wetgevingsproces deelnemen beïnvloedt. De uitoefening van de intrekkingsbevoegdheid, die is verankerd in de door het VEU aan de Commissie opgedragen verantwoordelijkheid om het belang van de Unie te bevorderen, belemmert immers de voortgang van de wetgevingsprocedure door de medewetgevers. Daar zij hun rechtspositie blijvend wijzigt mag de intrekkingsbevoegdheid niet onbegrensd zijn.

57. Ten eerste is de intrekkingsbevoegdheid voor alles een prerogatief dat de Commissie slechts voor een beperkte tijd is toegekend. In de verschillende stadia van de gewone wetgevingsprocedure zijn haar als hoedster van het algemeen belang belangrijke taken toebedeeld, die haar tot arbiter in politieke geschillen tussen de instellingen maken, met behoud van haar eigen autonomie. De rol van de Commissie evolueert aanzienlijk gedurende de wetgevingsprocedure. Hetzelfde moet derhalve gelden voor de bevoegdheid om wetgevingsvoorstellen in te trekken, die niet moet worden verward met een vetorecht op wetgevingshandelingen, een prerogatief van de uitvoerende macht dat in het algemeen toekomt aan het Staatshoofd om de inwerkingtreding van een door de wetgevende instelling vastgestelde wetgevingshandeling te kunnen opschorten of definitief tegen te houden.

58. Om die reden moet artikel 293, lid 2, VWEU, krachtens hetwelk de Commissie bevoegd is het voorstel te wijzigen, worden geacht ook een tijdslimiet te omvatten voor de uitoefening van de intrekkingsbevoegdheid.

59. Vergelijking van de verschillende lezingen die in artikel 294 VWEU zijn vervat, toont immers aan dat de Commissie haar initiatiefrecht in het stadium van de eerste lezing uitoefent met inachtneming van de algemene rechtsbeginselen, terwijl haar constitutionele prerogatieven in de stadia van de tweede en derde lezing steeds verder afnemen.

60. Nadat de Raad zijn „standpunt in eerste lezing" in de zin van artikel 294, lid 5, VWEU heeft vastgesteld, heeft hij „besloten" in de zin van artikel 293, lid 1, VWEU, en is de rol van de Commissie, overeenkomstig artikel 294, leden 7, onder c), en 9, VWEU, nog slechts beperkt tot het uitbrengen van een advies over de door het Parlement in tweede lezing op het standpunt van de Raad in eerste lezing voorgestelde amendementen. De verdeling van de wetgevende macht tussen het Parlement en de Raad, die haar oorsprong vindt in de voormalige samenwerkingsprocedure, staat de Commissie dus niet toe om haar voorstel te wijzigen of, a fortiori, in te trekken nadat de Raad zijn standpunt formeel heeft vastgesteld. De Commissie blijft echter tot aan het eind volledig betrokken bij de procedure. Voordat de Raad zich kan uitspreken over het standpunt van het Parlement moet hij immers eerst een besluit nemen over het advies dat de Commissie over diens amendementen heeft uitgebracht. [48]

61. Daar de intrekkingsbevoegdheid dus een van de uitingsvormen is van de verantwoordelijkheden die de Verdragen aan de Commissie hebben toevertrouwd, en met name van haar wetgevingsinitiatiefrecht, moet artikel 294, lid 5, VWEU aldus worden uitgelegd dat het een tijdslimiet stelt aan de mogelijkheid om het voorstel voor een wetgevingshandeling in te trekken. [49]

62. Het speciale geval waarin de intrekking resulteert uit het protocol betreffende subsidiariteit pleit eveneens voor een dergelijke uitlegging van de tijdslimieten voor de intrekkingsbevoegdheid. Als de Commissie immers haar voorstel handhaaft ondanks de twijfels die de nationale parlementen krachtens artikel 6 van dat protocol hebben geuit over de inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, dient de

48 — Zie voor details de „Gids van de gewone wetgevingsprocedure", brochure van de Raad 2010, te vinden op http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/QC3109179NLC.pdf

49 — Het spreekt vanzelf dat als de Raad het standpunt van het Parlement goedkeurt in de zin van artikel 294, lid 4, VWEU, de Commissie haar intrekkingsbevoegdheid niet meer kan uitoefenen.

wetgever zich overeenkomstig artikel 7, lid 3, onder a), ervan vóór de afsluiting van de eerste lezing uit te spreken over de naleving van dat beginsel. Dat betekent dat eventuele bezwaren van de nationale parlementen en de beslissing van de Commissie tot intrekking, handhaving of wijziging van het voorstel in een eerder stadium moeten plaatsvinden, en in ieder geval voor het einde van de eerste lezing.

63. Overigens bevestigt een dergelijke vaststelling van tijdslimieten de rechtmatigheid van de tot op heden door de Commissie uitgevoerde groepsgewijze intrekkingen. De Commissie blijft immers, bij gebreke van dwingende termijnen voor de eerste lezing, in dit stadium verantwoordelijk voor het lot van de wetgevingsvoorstellen. Aangezien voor de eerste lezing geen enkele termijn geldt, kunnen de debatten worden voortgezet zolang de instellingen dat nuttig achten, en kunnen ze zelfs jaren duren. Het lijkt derhalve logisch om de Commissie bevoegd, of zelfs verplicht, te achten haar voorstel in te trekken wanneer zij er niet meer van is overtuigd dat de betrokken handeling nog altijd beantwoordt aan het algemeen belang van de Unie. Op de tweede en de derde lezing zijn daarentegen zeer korte dwingende termijnen [50] van toepassing, en de medewetgevers worden in deze fase de „baas" over de vast te stellen handeling.

64. Tot slot beantwoordt de afbakening van de intrekkingsbevoegdheid door een verdragsbepaling aan het elementaire vereiste van rechtszekerheid. In dit verband dient het door de Duitse regering opgeworpen argument [51], dat de formalisering van een tussen het Parlement en de Raad in het kader van de trialogen bereikt akkoord in de weg staat aan de intrekking van het wetgevingsvoorstel, te worden afgewezen. Natuurlijk heeft de wetgevingsprocedure een dubbele, juridische en politieke, dimensie, waarvan de laatste bepalend is daar zij het bereiken van overeenstemming mogelijk maakt. [52] De noodzaak van juridische discipline, die volgt uit het constitutionele beginsel van representatieve democratie dat transparante procedures eist voor de vaststelling van wetgevingshandelingen, prevaleert echter, in die zin dat voor de bereikte overeenstemming nadien een grondslag moet worden gevonden in een Verdragsbepaling om het risico van onrechtmatigheid van het optreden van de wetgever te voorkomen. [53]

65. Ten tweede geldt voor de intrekkingsbevoegdheid, in het eerder beschreven tijdelijke kader, een fundamentele beperking die voortvloeit uit de vereiste eerbiediging van het beginsel van loyale samenwerking van artikel 13, lid 2, VEU. In het kader van de interinstitutionele dialoog waarop de wetgevingsprocedure berust, gelden immers in de betrekkingen tussen de instellingen dezelfde wederzijdse verplichtingen tot loyale samenwerking als in de betrekkingen tussen de lidstaten en de instellingen van de Unie. [54]

50 — De eerste fase van de gewone wetgevingsprocedure bestaat uit een eerste lezing, waarvoor geen enkele termijn geldt, en een tweede lezing, waarop een dubbele termijn van toepassing is van drie maanden plus een maand voor de tweede lezing door het Parlement en drie maanden plus een maand voor de tweede lezing door de Raad. Voor het bemiddelingscomité geldt een termijn van zes weken (onder voorbehoud van een verlenging krachtens artikel 294, lid 14, VWEU). Voor de derde lezing door het Parlement en de Raad geldt dezelfde termijn van zes weken.

51 — De Duitse regering, die de rechtmatigheid van intrekkingen in de gevallen die de Commissie opsomt in twijfel trekt, stelt subsidiair voor om artikel 293, lid 2, VWEU aldus uit te leggen dat, rekening houdend met het beginsel van loyale samenwerking, het laatst mogelijke moment waarop de Commissie haar wijzigingsrecht en, a fortiori, haar ongeschreven intrekkingsbevoegdheid, mag uitoefenen samenvalt met het bereiken van een akkoord tussen het Parlement en de Raad.

52 — Ik kom in het kader van het tweede middel terug op de status van interinstitutionele akkoorden.

53 — Zie voor het transparantievereiste artikel 16, lid 8, VEU, krachtens hetwelk de Raad openbaar zitting houdt wanneer hij beraadslaagt en stemt over een ontwerp van wetgevingshandeling, dat wil zeggen wanneer hij optreedt als wetgever. De transparantie ter zake draagt bij tot de versterking van de democratie door de burgers in staat te stellen alle informatie te controleren die aan een wetgevingshandeling ten grondslag heeft gelegen. Zie met name arrest Zweden en Turco/Raad (C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374, punt 46).

54 — Zie, mutatis mutandis, arrest Parlement/Raad (EU:C:1995:91, punt 23).

66. Ten slotte stuit de intrekkingsbevoegdheid op de grens van artikel 265 VWEU, dat de mogelijkheid biedt beroep wegens nalaten in te stellen. De intrekking van een wetgevingsvoorstel kan immers betekenen dat de Commissie een verplichting tot handelen niet is nagekomen.[55]

4. Aard van het besluit tot intrekking van een wetgevingsvoorstel en grenzen aan het toezicht door de Unierechter

67. In haar verweer stelt de Commissie dat zij het bestreden besluit heeft genomen omdat de wetgevingshandeling die de medewetgevers ondanks haar waarschuwingen voornemens waren vast te stellen afbreuk deed aan haar voorstel en een ernstige inbreuk vormde op het institutioneel evenwicht als gevolg van het principeakkoord tussen het Parlement en de Raad om in artikel 7 van het voorstel voor een kaderverordening de toekenning van een uitvoeringsbevoegdheid aan de Commissie te vervangen door de gewone wetgevingsprocedure, wat ten koste ging van de doelstellingen van doelmatigheid, transparantie en samenhang van het voorstel. Zij voegt eraan toe dat de andere bepalingen van de voorgestelde kaderverordening, die de afbakening van haar uitvoeringsbevoegdheden betroffen, door de tussen het Parlement en de Raad overeengekomen wijziging geen enkel rechtsgevolg meer zouden hebben.

68. Volgens de Commissie is het niet zozeer de weigering om haar de bevoegdheid toe te kennen om individuele besluiten tot toekenning van macrofinanciële bijstand vast te stellen die afbreuk doet aan het voorstel voor een kaderverordening, als wel de wens van de medewetgevers om vast te houden aan de gewone wetgevingsprocedure. Als er, zoals het Parlement aanvankelijk suggereerde, zou zijn gekozen voor gedelegeerde handelingen onder de voorwaarden van artikel 290, lid 2, VWEU, zou er in haar ogen geen afbreuk aan haar voorstel zijn gedaan. Bovendien wilden de medewetgevers het voorstel wijzigen in een richting die haar niet alleen verplichtte om voor ieder individueel geval waarin de voorwaarden voor de toekenning van macrofinanciële bijstand waren vervuld een wetgevingsvoorstel in te dienen, maar waarbij ook al de feitelijke inhoud van haar toekomstige voorstellen grotendeels zou hebben vastgestaan. Haar initiatiefrecht zou daardoor volledig vooraf bepaald en omlijnd zijn geweest.

69. De Raad stelt dat zelfs als wordt erkend dat een geldige intrekkingsgrond aanwezig is indien er afbreuk aan een wetgevingsvoorstel is gedaan of sprake is van een ernstige inbreuk op het institutioneel evenwicht, geen van die omstandigheden zich in het onderhavige geval heeft voorgedaan.

70. Gezien de inhoud van de discussie dringt de noodzaak zich op om eerst de precieze aard van het intrekkingsbesluit vast te stellen.

71. Het aan het Parlement en de Raad gerichte besluit tot intrekking van het wetgevingsvoorstel is genomen in de loop van de wetgevingsprocedure, die een specifieke vorm van interinstitutionele dialoog is.

72. Uit het dossier blijkt duidelijk dat dit besluit, gezien de redenen die voor de Commissie aanleiding waren om de wetgevingsprocedure te onderbreken, op een tweeledig niveau moet worden geanalyseerd, waarmee ik mijn onderzoek zal beginnen. Mijns inziens moet een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds het formele niveau, dat betrekking heeft op de uitoefening van de intrekkingsbevoegdheid

55 — Zie beschikking Parlement/Raad (C-445/93, EU:C:1996:283). Dit aspect is ook nauw verbonden met het feit dat de intrekkingsbevoegdheid wordt begrensd door artikel 241 VWEU, dat bepaalt dat de Commissie de redenen die aan het intrekkingsbesluit ten grondslag liggen uiteen moet kunnen zetten in het geval dat de Raad haar verzoekt hem alle voor de toepassing van dat artikel ter zake dienende voorstellen te doen. Die redenen moeten met name aantonen dat een eventueel wetgevingsvoorstel geen Uniebelang in de zin van artikel 17, lid 1, VWEU diende. Dit weerspiegelt eveneens het vraagstuk van het initiatiefrecht de jure en de facto. Zie het document van de Conventie „Het initiatiefrecht van de Commissie", CONV 230/02, blz. 4.

(onderzocht moet worden of het wezen zelf van die bevoegdheid zoals hierboven omschreven, in acht is genomen), en anderzijds het materiële niveau ervan, dat betrekking heeft op de gegrondheid van het intrekkingsbesluit in een specifiek geval (de inhoudelijke gronden die de Commissie hebben bewogen tot intrekking van het concrete voorstel).

73. Ik ben van mening dat alleen het eerste aspect van het intrekkingsbesluit door het Hof kan worden getoetst. Het tweede, dat betrekking heeft op de gegrondheid van het besluit, valt onder de rechtmatigheidstoetsing van het definitieve besluit, dat slechts kan worden vastgesteld als de Commissie haar intrekkingsbevoegdheid niet of ten onrechte uitoefent. Gelet op dit onderscheid hoeft het intrekkingsbesluit overigens mijns inziens niet te voldoen aan de motiveringsplicht van artikel 296 VWEU, daar de redenen die aan de vaststelling van de handeling ten grondslag liggen pas bij de inhoudelijke toetsing van de definitieve handeling aan de orde zijn. Ik kom hier in het kader van het derde middel op terug.

74. Indien daarentegen het Hof de gegrondheid van het intrekkingsbesluit van de Commissie wél zou toetsen, zou het niet alleen ex ante de rechtmatigheid van een wetgevingshandeling toetsen [56] en zo het door het Verdrag in het leven geroepen systeem van rechtsmiddelen omzeilen, maar het zou ook indirect een *wetgevingshandeling in statu nascendi* toetsen, die nog niet is vastgesteld en rechtens dus nog niet bestaat.

75. Het aspect van de gegrondheid van het bestreden besluit omvat in het onderhavige geval een politieke analyse van de opportuniteit van de vast te stellen maatregel, een onderzoek van de bijzonderheden van de toepassing van de betrokken handeling en met name van de wijze waarop de macrofinanciële bijstand wordt verleend, de keuze van de rechtsgrondslag, het vraagstuk van de verdeling van bevoegdheden vanuit de invalshoek van de delegatie van uitvoeringsbevoegdheden aan de Commissie en, meer in het algemeen, de problematiek van de eventuele onrechtmatigheid van de aan te nemen verordening. Deze vragen kunnen na afloop van de gewone wetgevingsprocedure aan het Hof worden voorgelegd in het kader van een beroep tot nietigverklaring gericht tegen het definitieve besluit.

76. De Commissie voert aan dat het bestreden besluit niet is genomen uit opportuniteitsoverwegingen of op basis van een bepaalde politieke keuze die zij zou hebben willen laten prevaleren door ten onrechte op de stoel van de wetgever te gaan zitten, maar uit vrees dat de door de wetgevers vast te stellen handeling de belangen van de Unie zou schaden. Mijns inziens kan het Hof zich voordat de betrokken wetgevingsmaatregel is vastgesteld, niet uitspreken over de geldigheid van dit argument zonder het risico te lopen dat het de bevoegdheden die het door de Verdragen zijn toevertrouwd overschrijdt.

77. Het toezicht op de naleving van het beginsel van bevoegdheidstoedeling is in dit verband van groot belang.

78. Het argument dat afbreuk zou zijn gedaan aan het wetgevingsvoorstel moet mijns inziens worden onderzocht in het kader van de toetsing van de definitieve handeling, want als een medewetgever afbreuk doet aan een voorstel van de Commissie staat dat gelijk aan het vaststellen van een besluit zonder voorafgaand voorstel en dus aan schending van het initiatiefrecht van de Commissie. In dat geval is het de definitieve maatregel die onrechtmatig is. [57]

56 — Het enige geval waarin ex ante kan worden getoetst is dat van de procedure van artikel 218, lid 11, VWEU. Zie het recente arrest Raad/in 't Veld (C-350/12 P, EU:C:2014:2039, punt 58).

57 — Zie Petite, M., op cit.

79. Een schending van de prerogatieven van de instellingen resulteert doorgaans uit de keuze voor een onjuiste rechtsgrondslag. De keuze van de rechtsgrondslag voor een Uniehandeling moet berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn. Daartoe behoren met name het doel en de inhoud van de handeling.[58] Ingevolge het rechtszekerheidsvereiste dient elke handeling die rechtsgevolgen beoogt teweeg te brengen, haar verbindendheid te ontlenen aan een bepaling van Unierecht die expliciet als rechtsgrondslag moet worden vermeld en die de rechtsvorm bepaalt waarin de handeling moet worden verricht.[59] Deze rechtspraak is echter niet van toepassing *vóór* de vaststelling van de handeling waarvan de gegrondheid wordt bestreden in het kader van een – ten opzichte van de hoofdhandeling – incidentele procedure.

80. Hoe dan ook, gesteld dat het Hof de gegrondheid van het intrekkingsbesluit zou kunnen toetsen, dan rijst de vraag wat het rechtsgevolg van een dergelijk arrest van het Hof is, vooral vanuit het oogpunt van het gezag van gewijsde ervan.

81. Indien het Hof op het materiële niveau de bezwaren tegen de motieven voor het intrekkingsbesluit zou aanvaarden en zou oordelen dat de Commissie ten onrechte van mening is dat de medewetgevers afbreuk aan haar oorspronkelijke ontwerptekst hebben gedaan, zou de wetgevingsprocedure voortgang kunnen vinden. Maar omdat bij het Hof ingestelde beroepen krachtens artikel 278 VWEU geen schorsende werking hebben, tenzij het Hof opschorting gelast, zou de procedure in zijn geheel moeten worden overgedaan, hetgeen zou betekenen dat de Commissie een nieuw wetgevingsvoorstel zou moeten indienen. Dan rijst de vraag in hoeverre het arrest van het Hof de Commissie bindt, nu dat arrest het initiatiefrecht van de Commissie in die zin inperkt doordat zij haar oorspronkelijke voorstel niet meer opnieuw kan indienen, maar ook niet kan afwijken van het door het Hof „bekrachtigde" standpunt van de medewetgevers. Door de Commissie aldus te bestraffen zou het Hof naar mijn mening afwijken van de hierboven aangehaalde rechtspraak volgens welke de prerogatieven van de instellingen een van de elementen van het door de Verdragen tot stand gebrachte institutionele evenwicht vormen.[60]

82. Hetzelfde geldt als het Hof het intrekkingsbesluit zou bevestigen, bijvoorbeeld om reden dat de medewetgevers een rechtsgrondslag voorstellen die niet past bij die waar de Commissie haar voorstel op heeft gebaseerd. Ik herinner eraan dat volgens de bepalingen van het VWEU die de wetgevende activiteit van de instellingen van de Unie regelen, het Parlement en de Raad, tezamen handelend, onder meer krachtens artikel 294, leden 7, onder a), en 13, VWEU de door de Commissie gekozen rechtsgrondslag hangende de wetgevingsprocedure kunnen wijzigen.[61]

83. Het Hof zou zich zo de rol aanmeten van *arbiter bij uitstek* in een lopende wetgevingsprocedure.

84. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging om zich in het kader van het onderhavige beroep niet uit te spreken over de door de Commissie naar voren gebrachte redenen voor haar intrekkingsbesluit. De Commissie stelt dat zij met name tot intrekking van een voorstel kan besluiten als er ernstig afbreuk aan is gedaan, als er sprake is van een ernstige inbreuk op het institutioneel evenwicht, of wanneer het voorstel een kennelijke onrechtmatigheid bevat. Zij pleit ook voor een intrekkingsmogelijkheid op grond van onbevoegdheid van de Unie of wegens schending van het subsidiariteitsbeginsel. Mijns inziens vallen deze aspecten echter onder de toetsing van de wettigheid van de definitieve handeling die aan het eind van de wetgevingsprocedure wordt vastgesteld.

58 — Zie arresten Commissie/Raad, „Titaandioxide" (EU:C:1991:244, punt 10) en Huber (C-336/00, EU:C:2002:509, punt 30).

59 — Zie arrest Commissie/Raad (C-370/07, EU:C:2009:590, punten 37-39).

60 — Arrest Parlement/Raad (C-70/88, EU:C:1990:217, punt 20).

61 — Arrest Commissie/Raad (C-63/12, EU:C:2013:752, punt 62).

85. Ik geef derhalve in overweging om de argumenten van zowel de Raad als de Commissie betreffende de gegrondheid van het bestreden besluit als niet ter zake doend te beschouwen en de rechterlijke toetsing te beperken tot die factoren die op het formele niveau het wezen van de intrekkingsbevoegdheid, zoals beschreven in de punten 56 tot en met 65 van deze conclusie, betreffen.

86. In het licht van al het voorgaande geef ik in overweging om het eerste middel van de Raad ongegrond te verklaren. Nu uit het dossier blijkt dat de Commissie het voorstel heeft ingetrokken nog voordat de Raad een standpunt in de zin van artikel 294, lid 5, VWEU had vastgesteld, dient het tweede middel van de Raad, inzake schending van het beginsel van loyale samenwerking, te worden onderzocht.

VI – **Schending van het beginsel van loyale samenwerking van artikel 13, lid 2, VEU**

A – *Argumenten van partijen*

87. Met zijn tweede middel stelt de Raad dat de Commissie in casu het beginsel van loyale samenwerking heeft geschonden, dat, krachtens een in artikel 13, lid 2, laatste zin, VEU gecodificeerde rechtspraak, eveneens geldt voor de instellingen van de Unie [62], met name in het kader van de gewone wetgevingsprocedure. [63]

88. De Raad en de aan zijn zijde interveniërende lidstaten voeren aan dat de Commissie in plaats van haar bedenkingen kenbaar te maken, met name in het stadium van de algemene oriëntatie van de Raad en de debatten over het verslag van het Parlement, juist heeft bevestigd dat dit verslag een goede basis was voor de verdere besprekingen. In november 2011 zou een van haar ambtenaren aan een ambtenaar van de Raad hebben meegedeeld dat een aantal amendementen afbreuk deed aan het wezen van het voorstel voor een kaderverordening, zonder daarbij specifiek de wijziging van artikel 7 van het voorstel te noemen. De „non-paper" van de Commissie van januari 2013 maakte ook geen gewag van de mogelijkheid dat zij haar wetgevingsvoorstel zou intrekken. De Commissie heeft, ondanks haar voortdurende aanwezigheid bij de werkvergaderingen van de Raad en de trialogen, pas in een laat stadium, te weten tijdens de trialoog van 25 april 2013, officieel haar voornemen geuit om haar voorstel in te trekken. Uit haar interne nota SI(2013)231 zou blijken dat zij haar voorstel haastig heeft ingetrokken op de dag dat het Parlement en de Raad het tussen hen bereikte akkoord zouden paraferen.

89. Tijdens de vergadering van de werkgroep van financiële adviseurs van 7 mei 2013 zou de Commissie, ondanks een uitdrukkelijke uitnodiging van het voorzitterschap van de Raad om de delegaties te informeren over haar eventuele voornemen om het voorstel voor een kaderverordening in te trekken, niet hebben gemeld dat die kwestie voor de dag erna op de agenda stond van het College van commissarissen.

90. De schending van het beginsel van loyale samenwerking door de Commissie zou nog worden versterkt doordat zij de procedurele middelen van de artikelen 3, lid 2, en 11, lid 1, van het reglement van orde van de Raad niet ten volle heeft benut [64] om na te gaan of de door artikel 293, lid 1, VWEU vereiste eenparigheid voor het amenderen van haar voorstel voor een kaderverordening in casu aanwezig was, en zij ook niet heeft verzocht om een indicatieve stemming binnen de voorbereidende instanties van de Raad [65].

62 — Zie arresten Griekenland/Raad (204/86, EU:C:1988:450, punt 16) en Parlement/Raad (EU:C:1995:91, punten 23 en 27).

63 — Zie de gemeenschappelijke verklaring van 2007.

64 — Besluit van de Raad 2009/937/EU van 1 december 2009 houdende vaststelling van zijn reglement van orde (PB L 325, blz. 35) (hierna: „reglement van orde van de Raad").

65 — Zie in die zin arrest Parlement/Raad (EU:C:1995:91, reeds aangehaald, punten 27 en 28).

91. De Bondsrepubliek Duitsland en de Tsjechische Republiek menen dat er sprake is van rechtsmisbruik.[66] De Italiaanse Republiek en het Verenigd Koninkrijk stellen dat, ongeacht het moment waarop de Commissie het voorstel voor een kaderverordening heeft ingetrokken, zij op voorhand elke discussie en onderhandeling met de medewetgevers over de inhoud van artikel 7 van dat voorstel heeft uitgesloten, terwijl die laatsten het hierover onderling eens waren.

92. De Commissie benadrukt van haar kant over de vermeende late intrekking, dat zij tijdens de vergaderingen van de werkgroep van financiële adviseurs van 15 en 22 november 2011 duidelijk heeft aangegeven dat de wijzigingen die de Raad voornemens was aan te brengen afbreuk deden aan haar voorstel voor een kaderverordening. Tijdens de vaststelling van de algemene oriëntatie van de Raad op 15 december 2011 had zij het niet noodzakelijk geacht om een formele bedenking te uiten, omdat die „algemene oriëntatie" slechts het standpunt betrof dat het voorzitterschap van de Raad in de trialogen ging verdedigen. Het was hoe dan ook, in dit stadium, nog niet zeker dat dit het overheersende standpunt zou worden, temeer daar het Parlement zijn standpunt nog niet had vastgesteld, en toen het dat in mei 2012 wel had gedaan bepleitte het een besluitvorming op basis van gedelegeerde handelingen. Vervolgens zou zij in haar „non-paper" van januari 2013 haar bezwaren tegen het standpunt van de Raad hebben herhaald, onder vermelding van een aantal oplossingen om uit de impasse te geraken.

93. In de tweede plaats wijst de Commissie erop dat haar vertegenwoordigers na de trialoog van 30 januari 2013, waarbij duidelijk werd dat er mogelijk afbreuk aan haar voorstel voor een kaderverordening zou worden gedaan, en direct na daartoe door het College van commissarissen te zijn gemachtigd, de medewetgevers bij de achtereenvolgende vergaderingen op de hoogte hebben gesteld van de mogelijkheid dat zij het voorstel zou intrekken.[67] Pas nadat haar begin mei 2013 duidelijk was geworden dat zij hen niet kon overtuigen van de noodzaak om hun gemeenschappelijke standpunt te herzien, heeft zij met de vaststelling van het bestreden besluit haar verantwoordelijkheid genomen.

94. In de derde plaats verklaart de Commissie dat bij het opstellen van de interne nota SI(2013)231 de datum van de volgende trialoog nog niet bekend was. Dat het bestreden besluit werd vastgesteld op dezelfde dag als waarop de medewetgevers hun akkoord zouden vastleggen is louter toeval. Zij voegt eraan toe dat een voortijdige melding van de mogelijkheid dat het voorstel voor de kaderverordening zou worden ingetrokken, het rustige verloop van de interinstitutionele debatten en de afwikkeling van de wetgevingsprocedure zou hebben verstoord.

95. Met betrekking tot de tweede grief, dat zij geen gebruik heeft gemaakt van de procedurele mogelijkheden van het reglement van orde van de Raad, verklaart de Commissie dat haar deelname aan alle werkzaamheden van de groep van financiële adviseurs van de Raad haar ervan had overtuigd dat de standpunten van de lidstaten volledig duidelijk waren en dat een formele stemming niets aan die situatie zou veranderen.

B – *Beoordeling*

96. Om de omvang van de problematiek van het beginsel van loyale samenwerking nauwkeurig af te bakenen moet allereerst worden benadrukt dat de eerste grens aan de uitoefening van de intrekkingsbevoegdheid wordt gevormd door het verbod van misbruik van bevoegdheid. Volgens vaste rechtspraak is van misbruik van bevoegdheid slechts sprake wanneer op grond van objectieve, relevante

66 — Zie met name arrest Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, punten 39, 52 en 53).

67 — De Commissie doelt op de vergadering van de werkgroep van financiële adviseurs van 26 februari 2013 en de trialoog van 27 februari 2013 (uit het dossier blijkt dat de Commissie na afloop daarvan op 12 april 2013 een e-mail heeft gestuurd waarin zij verzoekt om een correctie in de naar aanleiding van die trialoog opgestelde „overzichtstabel") en de vergaderingen van de werkgroep van financiële adviseurs van 9 april en 2 mei 2013 en de trialoog van 25 april 2013.

en overeenstemmende aanwijzingen blijkt dat de handeling uitsluitend of althans overwegend is vastgesteld om andere dan de aangegeven doelen te bereiken, of om zich te onttrekken aan de toepassing van een procedure waarin het Verdrag speciaal heeft voorzien om het hoofd te bieden aan de omstandigheden van het geval.[68]

97. Een eventuele schending van het beginsel van loyale samenwerking is dus iets anders dan misbruik van bevoegdheid.

98. Enerzijds maakt het beginsel van loyale samenwerking het mogelijk onzekerheden op te lossen die voortkomen uit de grijze gebieden van het Verdrag, zoals in casu met betrekking tot de regels voor de uitoefening van de intrekkingsbevoegdheid. Anderzijds is het weliswaar van toepassing op de informele samenwerking tussen de instellingen van de Unie, maar is de inhoud ervan enigszins ongrijpbaar.[69]

99. Het beginsel van loyale samenwerking, dat is gecodificeerd in de tekst van artikel 13, lid 2, VEU, heeft betrekking op de eerbiediging van de verdeling van de respectieve bevoegdheden en van het institutioneel evenwicht.[70] Overeenkomstig artikel 295 VWEU kunnen het Parlement, de Raad en de Commissie bindende interinstitutionele akkoorden sluiten om hun wijze van samenwerking in onderlinge overeenstemming te organiseren.

100. Met zijn middel, en rekening houdend met het verloop van de feiten die aan het geschil ten grondslag liggen, verwijt de Raad de Commissie in wezen dat zij haar voornemen om het voorstel in te trekken pas heeft geuit in een zeer laat stadium van de trialogen, toen het akkoord tussen het Parlement en de Raad over de gewone wetgevingsprocedure reeds zeer nabij was. De Raad lijkt aldus uit te gaan van het standpunt dat het feit dat de trialoog zou plaatsvinden op dezelfde dag als de vaststelling van het bestreden besluit zich tegen de uitoefening van de intrekkingsbevoegdheid van de Commissie verzette.

101. Zoals ik al heb opgemerkt in het kader van het onderzoek van het eerste middel moet het belang van de trialogen[71] als uitdrukking van de interinstitutionele samenwerking weliswaar worden erkend, maar mag de politieke dimensie van de wetgevingsprocedure niet prevaleren boven de juridische dimensie ervan.

102. De trialogen vinden immers plaats in een informeel kader en kunnen in iedere fase van de procedure en op verschillende niveaus van vertegenwoordiging worden gehouden, afhankelijk van de aard van de verwachte bespreking.[72] Net als het bemiddelingscomité in het kader van de gewone wetgevingsprocedure (en voorheen van de medebeslissingsprocedure) heeft de trialoog een arbitrerende functie bij meningsverschillen die tussen de instellingen kunnen ontstaan en bij het zoeken naar overeenstemming tussen die instellingen.

68 — Zie met name arresten Spanje/Raad (C-310/04, EU:C:2006:521, punt 69 en aldaar aangehaalde rechtspraak) en Spanje/Raad (C-442/04, EU:C:2008:276, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

69 — Zie voor een diepgaande analyse, Blumann, C., „Caractéristiques générales de la coopération interinstitutionnelle", *L'Union européenne carrefour de coopérations, LGDJ*, 2000, blz. 29-61.

70 — Arresten Parlement/Raad (EU:C:1995:91, punt 23) en Griekenland/Raad (EU:C:1988:450, punt 16).

71 — De trialogen vormen een belangrijk overlegforum dat werd ingevoerd bij de gezamenlijke verklaring van het Europese Parlement, de Raad en de Commissie betreffende verschillende maatregelen ter verzekering van een beter verloop van de begrotingsprocedure (PB 1982, C 194, blz. 1).

72 — Punt 8 van de gemeenschappelijke verklaring van 2007.

103. In tegenstelling tot het bemiddelingscomité heeft de trialoog echter geen eigen bestaan in het VEU en vormt hij geen juridisch dwingende fase in het verloop van de wetgevingsprocedure.[73] Dat blijkt ook uit de gemeenschappelijke verklaring van 2007 krachtens hetwelk „in [een] schrijven wordt kennis gegeven van de bereidheid van de Raad om de resultaten [van een trialoog], na juridisch-taalkundige controle, te aanvaarden indien zij door de stemming in de plenaire vergadering worden bevestigd".[74] Om die reden ben ik van mening dat de grief betreffende de vermeende „late" kennisgeving van het bestreden besluit moet worden afgewezen.

104. Het lijkt mij in dit verband van belang erop te wijzen dat de intrekkingshandeling moet worden voorafgegaan en gevolgd door een uitgebreide communicatie tussen de Commissie en de medewetgevers. De intrekking mag niet bij verrassing plaatsvinden of het vereiste van goede trouw schenden.

105. De interinstitutionele akkoorden kunnen hiervoor bruikbare aanwijzingen bieden. Uit het tussen het Parlement en de Commissie op 20 november 2010 gesloten kaderakkoord blijkt dat de Commissie voordat zij een voorstel intrekt waarover het Parlement reeds een standpunt in eerste lezing heeft ingenomen, eerst tijdig een gedetailleerde verklaring moet verstrekken.[75] Bovendien spannen de instellingen zich overeenkomstig de gemeenschappelijke verklaring van 2007 in om gedurende de gehele procedure loyaal samen te werken, terwijl zij ten volle rekening houden met de politieke aard van de besluitvormingsprocedure.

106. In het onderhavige geval lijkt de Commissie haar verplichting tot uitgebreide en tijdige communicatie met de andere instellingen niet geheel te zijn nagekomen. De simpele uitwisseling, op 25 november 2011, van e-mailberichten tussen ambtenaren van de Commissie en de Raad waarin wordt gesteld dat afbreuk aan het voorstel wordt gedaan, vormt hiervoor geen passend middel. Uit het dossier blijkt echter dat de Commissie vanaf februari 2013 de mogelijkheid dat zij het voorstel zou intrekken, bij herhaling en op hoog niveau ter sprake heeft gebracht.

107. Zo heeft de vertegenwoordiger van de Commissie er tijdens de vergadering van financiële adviseurs van 26 februari 2013 op gewezen dat de voorgestelde oriëntatie afbreuk deed aan het voorstel van de Commissie, hetgeen haar ertoe zou kunnen brengen de intrekking van het voorstel te overwegen.[76] Tijdens de vijfde trialoog waren de instellingen, en in het bijzonder het Parlement, zich duidelijk bewust van het intrekkingsrisico, want rapporteur Kazak vroeg de Commissie het voorstel te handhaven en niet in te trekken.[77] Tijdens de vergadering van financiële adviseurs van 9 april 2013 heeft de Commissie vervolgens duidelijk herhaald dat zij haar voorstel zou intrekken indien de gewone wetgevingsprocedure werd gehandhaafd voor de besluiten over macrofinanciële bijstand.[78] Bovendien heeft de Commissie tijdens de vergadering van 2 mei 2013 niet alleen het intrekkingsrisico ter sprake gebracht, maar ook toegegeven dat een dergelijke mogelijkheid op het hoogste niveau van de diensten van de Commissie werd onderzocht.[79]

108. De feiten van het dossier kunnen een schending van het beginsel van loyale samenwerking door de Commissie derhalve niet dragen.

73 — Er wordt echter op gedoeld in punt 14 van de reeds aangehaalde, vóór het Verdrag van Lissabon vastgestelde, gemeenschappelijke verklaring van 2007, waaruit blijkt dat wanneer in de eerste lezing overeenstemming wordt bereikt door informele onderhandelingen tijdens trialogen, de voorzitter van het Coreper de inhoud ervan overbrengt in de vorm van amendementen op het voorstel van de Commissie.

74 — Zie punt 14 van de gemeenschappelijke verklaring van 2007.

75 — Kaderakkoord over de betrekkingen tussen het Europees Parlement en de Europese Commissie (PB 2010, L 304, blz. 47). Dit akkoord is geïntegreerd in het reglement van orde van het Parlement (bijlage XIII).

76 — Zie het door de Commissie overgelegde document „Report: Financial Counsellors WG of 26 February 2013, ECFIN/D2/NL/SN324590", blz. 3.

77 — Idem, blz. 6: „He asked COM to encourage and not to withdraw its proposal".

78 — Door de Commissie overgelegd document „Report: Financial Counsellors WG of 9 April 2013 on MFA, ECFIN/D2/NL dl Ares(2013)", blz. 1 en 5.

79 — Door de Commissie overgelegd document „ECFIN/D2/NL dl Ares (2013) Report: Financial Counsellors WG of 2 May 2013 on the MFA", blz. 2.

109. Wat ten slotte het verwijt betreft dat de Commissie de procedurele mogelijkheden van het reglement van orde van de Raad niet ten volle heeft benut, herinner ik eraan dat de reglementen van orde van de instellingen atypische handelingen zijn die de organisatorische gedragsregels voor elk van hen bevatten. Zij hebben slechts in zoverre externe werking ten opzichte van de andere instellingen dat zij de wijze van samenwerking met die andere instellingen kunnen regelen. Het lijkt mij derhalve onweerlegbaar dat zij het gedrag van een andere instelling kunnen beïnvloeden, met name door iets van haar te verlangen of door haar een bepaalde bevoegdheid toe te kennen. Dat is het geval in artikel 3, lid 2, juncto artikel 11, lid 1, van het reglement van orde van de Raad, dat de Commissie de mogelijkheid biedt te verzoeken om agendering van een punt dat stemming vereist. Niets in die bepaling wijst echter op een verplichting voor de Commissie.

110. Het arrest Parlement/Raad, dat de Raad ter ondersteuning van zijn middel citeert [80], beoogde overigens niet om sancties te verbinden aan het niet ten volle benutten van de procedurele middelen, maar aan het feit dat het besluit was gebaseerd op gronden die geen verband hielden met de betrokken handeling en er geen rekening was gehouden met de urgentie van de procedure en de noodzaak om de verordening vast te stellen vóór de door de Raad op legitieme gronden verdedigde datum.

111. Gelet op het beginsel van institutioneel evenwicht, dat een autonomie van de instellingen impliceert, moet de stelling dat de bepalingen van het reglement van orde van de Raad de Commissie zouden verplichten om een stemming aan te vragen alvorens haar voorstel in te trekken, worden afgewezen.

112. Hoe dan ook, ik stel vast dat de Verdragen een duidelijke verdeling hebben aangebracht in de taken en bevoegdheden van de politieke instellingen van de Unie. Daardoor kunnen zij ieder op legitieme wijze hun eigen politieke oriëntatie vaststellen en de hun ter beschikking staande actiemiddelen gebruiken om invloed uit te oefenen op de andere instellingen. Een voorafgaande mededeling over de mogelijkheid van een intrekking, zoals de Commissie die heeft gedaan tijdens de vijfde trialoog van 26 februari 2013, is derhalve geenszins een ongerechtvaardigd dreigement dat misbruik van bevoegdheid oplevert.

113. Bijgevolg geef ik in overweging om het tweede middel af te wijzen.

VII – **Schending van de motiveringsplicht**

A – *Argumenten van partijen*

114. Hoewel de Raad erkent dat het bestreden besluit een „systeemvreemde” handeling is, stelt hij met zijn derde middel dat een besluit tot intrekking van een wetgevingsvoorstel een handeling is die onder het rechterlijk toezicht valt. Een dergelijk besluit moet derhalve voldoen aan het motiveringsvereiste van artikel 296, tweede alinea, VWEU, zoals uitgelegd door de rechtspraak [81], ongeacht de vraag of het een besluit is in de zin van artikel 288 VWEU. [82]

115. Het bestreden besluit zou echter geen enkele toelichting bevatten, op generlei wijze zijn gepubliceerd en de redenen voor de intrekking niet vermelden.

80 — Arrest Parlement/Raad (EU:C:1995:91, punten 27 en 28).

81 — Zie met name arresten Raad/Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718, punt 50) en Kendrion/Commissie (C-50/12 P, EU:C:2013:771, punten 41 en 42).

82 — Zie in die zin arresten Commissie/Raad (EU:C:2009:590, punt 42) en Commissie/Raad (EU:C:2013:752, punt 28).

116. De Commissie voert aan dat de Raad de specifieke verplichting van artikel 296 VWEU, die voor de rechtshandelingen van de Unie in de zin van artikel 288 VWEU inhoudt dat een motivering moet worden opgenomen in de tekst zelf van de betrokken handeling, verwart met het algemene beginsel van artikel 41, lid 2, onder c), van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, volgens hetwelk de redenen voor de beslissingen van de instellingen aan de betrokken partijen moeten worden kenbaar gemaakt, in welke vorm dan ook.

117. Zij stelt dat een intrekkingsbesluit als het onderhavige een intern procedurebesluit is en geen rechtshandeling in de zin van artikel 288 VWEU. Een dergelijk besluit heeft geen adressaat in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU of artikel 288 VWEU. Het heeft geen titel, visa, overwegingen of artikelen. Het hoeft niet te worden bekendgemaakt of gepubliceerd in de zin van artikel 297, lid 2, VWEU om van kracht te worden. De motiveringsplicht van artikel 296 VWEU zou er bijgevolg niet op van toepassing zijn. [83]

B – *Analyse*

118. Ik erken de constitutionele waarde van de motiveringsplicht zoals uitgelegd door het Hof [84], maar de aard van de bestreden handeling en de context waarin die is vastgesteld brengen mij tot de conclusie dat het bestreden besluit niet onder de motiveringsplicht van artikel 296 VWEU valt.

119. Uit de bewoordingen van de brief van de vicevoorzitter van de Commissie blijkt dat het bestreden besluit het standpunt van de Commissie ondubbelzinnig en definitief vaststelt [85], en daarmee haar intentie weergeeft om het wetgevingsproces te onderbreken. Het betreft dus een intern procedurebesluit van een instelling.

120. Ik herinner eraan dat het Hof, in de context van een interinstitutionele dialoog, al de mondelinge weergave door een commissaris van een voorstel van de Commissie heeft geaccepteerd als geldige stap in de wetgevingsprocedure. Volgens het Hof was het feit dat dit gewijzigde voorstel van de Commissie niet op schrift was gesteld geen bezwaar. Immers, „artikel 149, lid 3, van het Verdrag [thans artikel 293, lid 2, VWEU] [...] eist niet dat die voorstellen schriftelijk worden gewijzigd. Dergelijke gewijzigde voorstellen maken deel uit van de communautaire wetgevingsprocedure, die wordt gekenmerkt door een zekere soepelheid die nodig is om de standpunten van de instellingen met elkaar in overeenstemming te brengen. Zij verschillen wezenlijk van de door de Commissie vastgestelde handelingen die particulieren rechtstreeks raken. In die omstandigheden kan niet worden geëist dat bij de vaststelling van deze voorstellen de vormvoorschriften die zijn voorgeschreven voor handelingen die particulieren rechtstreeks raken, strikt in acht worden genomen.” [86]

121. Deze analyse gaat des te meer op voor de opvatting dat een brief van een commissaris die het standpunt van de Commissie verwoordt, niet valt onder de motiveringsplicht zoals gedefinieerd door het Hof, daar hij deel uitmaakt van de wetgevingsprocedure.

83 — Bovendien vormt het feit dat de redenen voor een procedurebesluit niet zijn opgenomen in de aantekening die krachtens de artikelen 8, lid 4, en 16 van het reglement van orde van de Commissie (PB 2010, L 55, blz. 61) van een dergelijk besluit moet worden gedaan in de notulen van een vergadering of in een register van vastgestelde handelingen, geen schending van de motiveringsplicht.

84 — Zie met name arresten Commissie/Raad (EU:C:2009:590, punten 37-39 en punt 42) en Zwitserland/Commissie (C-547/10 P, EU:C:2013:139, punt 67).

85 — Zie voor rechtspraak die het karakter van voor beroep vatbare handeling afwijst van een brief van een commissaris mededingingszaken alsook van correspondentie tussen het directoraat-generaal en een lidstaat, om reden dat het enkel een voorstel betreft om de restrictieve gevolgen van een overeenkomst tussen ondernemingen te verzachten, arrest Nefarma/Commissie (T-113/89, EU:T:1990:82).

86 — Zie arrest Duitsland/Raad (C-280/93, EU:C:1994:367, punt 36).

122. Bovendien, als het Hof ermee instemt om de toetsing van de wettigheid van de handeling sui generis van het hoofdgeding uitsluitend te beperken tot het formele niveau dat het wezen van de intrekkingsbevoegdheid betreft, is het duidelijk dat de motiveringsplicht van artikel 296 VWEU, die is gebaseerd op het beginsel dat de betrokken handeling de redenen van de auteur ervan duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking moet brengen zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en de bevoegde rechter zijn toezicht kan uitoefenen [87], niet relevant is.

123. Wanneer de Commissie binnen de hierboven omschreven grenzen van het wezen van de intrekkingsbevoegdheid blijft, is een motivering niet verplicht, mits de medewetgevers in de interinstitutionele trialogen naar behoren over de redenen van de intrekking zijn geïnformeerd en die redenen nauw verbonden zijn met de rol die de Commissie uitoefent overeenkomstig artikel 17, lid 1, VEU.

124. Bijgevolg moet het derde middel worden afgewezen.

125. Wat ten slotte de verwijzing in de kosten betreft, merk ik op dat de Raad zich met het onderhavige beroep op goede gronden tot het Hof heeft gewend om duidelijkheid te verkrijgen over de omvang van de constitutionele intrekkingsbevoegdheid van de Commissie, hetgeen een verdeling van de kosten tussen de twee instellingen zou kunnen rechtvaardigen. Echter, volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Nu de Commissie verwijzing in de kosten heeft gevorderd en de Raad in het ongelijk is gesteld, moet hij in de kosten worden verwezen.

VIII – **Conclusie**

126. Om al deze redenen geef ik het Hof in overweging:

— het beroep van de Raad van de Europese Unie ongegrond te verklaren en hem te verwijzen in de kosten van het geding;

— overeenkomstig artikel 140, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof te bepalen dat de in het geding tussengekomen lidstaten hun eigen kosten dragen.

87 — Arrest Deutsche Telekom/Commissie (C-280/08 P, EU:C:2010:603, punten 130 en 131).