Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
NIILA JÄÄSKINENA,
predstavljeni 18. decembra 2014[1]

Zadeva C-409/13

Svet Evropske unije
proti

Evropski komisiji

„Ničnostna tožba — Pravo institucij — Člen 293 PDEU — Člen 294 PDEU — Načelo delitve pristojnosti med institucijami Unije — Načelo institucionalnega ravnovesja — Načelo lojalnega sodelovanja — Redni zakonodajni postopek — Pravica Komisije do pobude — Pooblastilo za umik predloga zakonodajnega akta — Obseg sodnega nadzora nad aktom o umiku — Obrazložitev tega umika“

I – **Uvod**

1. V tej zadevi gre za spor ustavne narave med Svetom Evropske unije in Evropsko komisijo v zvezi z obstojem pooblastila za umik zakonodajnega predloga, ki je bilo eventualno preneseno na Komisijo, ter po potrebi v zvezi z njegovim obsegom in mejami. Najprej želim poudariti, da kljub odločitvi strank v tem postopku, da bosta za opis sporne pristojnosti Komisije uporabljali izraz „pravica do umika“, nameravam v teh sklepnih predlogih uporabljati izraz „pooblastilo za umik“,[2] ker izvajanje navedenega pooblastila vpliva na pravni položaj sozakonodajalca le v tem smislu, da ga ovira pri nadaljevanju zakonodajnega postopka.

2. Tožba Sveta se nanaša na sklep Komisije z dne 8. maja 2013 o umiku (v nadaljevanju: izpodbijani sklep) predloga okvirne uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o splošnih določbah v zvezi z makrofinančno pomočjo tretjim državam (v nadaljevanju: predlog okvirne uredbe),[3] ki je bil sprejet med prvo obravnavo v okviru rednega zakonodajnega postopka v smislu člena 294 PDEU in preden je Svet formalno sprejel stališče do navedenega predloga.

3. Ta tožba temelji na treh tožbenih razlogih, ki se nanašajo na kršitev načela dodelitve pristojnosti iz člena 13(2) PEU in načela institucionalnega ravnovesja, na kršitev načela lojalnega sodelovanja iz člena 13(2) PEU ter na kršitev obveznosti obrazložitve iz člena 296, drugi odstavek, PDEU.

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

2 — Priznati obstoj takega pooblastila je po mojem mnenju enakovredno temu, da se Komisiji prizna zakonska pristojnost za odločitev o umiku ali ohranitvi njenega zakonodajnega predloga, ne da bi bilo potrebno izrecno ali implicitno soglasje drugih institucij.

3 — COM(2011) 396 final.

4. Ker je to prva zadeva, v kateri mora Sodišče presoditi veljavnost akta Komisije o umiku zakonodajnega predloga, je v tem postopku treba zavzeti načelno stališče glede navedenega pooblastila in pravil njegovega izvajanja ter glede obsega sodnega nadzora, ki se lahko izvaja nad aktom o umiku. V zvezi s tem moram takoj poudariti, da se s pooblastilom za umik, ki ga ima Komisija, postavlja novo vprašanje. Ne le da je zelo malo obravnavano v sodni praksi in pravni stroki, ampak je poleg tega, ko se pojavi, tudi zanemarjeno, ker se meša s pravico do pobude, ki jo ima Komisija, in načelom institucionalnega ravnovesja.

5. Iz teh razlogov bom poskušal v teh sklepnih predlogih najti bistvo pooblastila za umik, hkrati bom pa v duhu načela preprostosti, znanega tudi pod imenom „Ockhamova britev“,[4] predlagal rešitev, ki bo temeljila na razlikovanju med formalnim vidikom pooblastila za umik na eni strani in analizo utemeljenosti akta o umiku, ki ga je Komisija sprejela v okviru rednega zakonodajnega postopka, na drugi strani. Na podlagi tega razlikovanja pa nameravam opredeliti meje sodnega nadzora nad pooblastilom za umik.

II – **Dejansko stanje in izpodbijani sklep**

6. Makrofinančna pomoč je makroekonomska finančna pomoč, ki se dodeluje tretjim državam, ki se spopadajo s kratkoročnimi težavami s plačilno bilanco. Prvotno se je za vsak primer posebej dodeljevala s sklepi Sveta, sprejetimi na podlagi člena 352 PDEU.[5] Od začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe je člen 212 PDEU posebna pravna podlaga za sklepe o dodelitvi makrofinančne pomoči, ki jih morata Evropski parlament in Svet sprejeti v skladu z rednim zakonodajnim postopkom, razen če se uporabi nujni postopek iz člena 213 PDEU, v okviru katerega lahko Svet odloča sam.

7. Glede na elemente, vložene v spis, je Komisija predlog okvirne uredbe predložila 4. julija 2011 na podlagi členov 209 PDEU in 212 PDEU. Člen 7 navedenega predloga se je nanašal na postopek za dodelitev makrofinančne pomoči. V skladu z odstavkom 1 tega člena je morala država, ki je želela prejeti tako pomoč, predložiti pisni zahtevek Komisiji. Člen 7(2) v povezavi s členom 14(2) predloga okvirne uredbe je določal, da če so pogoji iz členov 1, 2, 4 in 6 izpolnjeni, Komisija dodeli pomoč, za katero je bilo zaprošeno, v skladu s postopkom „pregleda“, uvedenim s členom 5 Uredbe „o postopku v odboru“ (EU) št. 182/2011.[6]

8. Predlog okvirne uredbe je bil po več sestankih delovne skupine finančnih svetovalcev predmet splošnega pristopa Sveta, ki ga je Odbor stalnih predstavnikov (Coreper) odobril 15. decembra 2011. Svet je v tem splošnem pristopu med drugim v zvezi s členom 7(2) navedenega predloga predlagal, naj se dodelitev izvedbenega pooblastila Komisiji nadomesti z uporabo rednega zakonodajnega postopka.

9. Parlament je na plenarnem zasedanju 24. maja 2012 z delnim glasovanjem v prvi obravnavi sprejel poročilo s 53 predlogi sprememb k predlogu okvirne uredbe. V tem poročilu je bila med drugim za dodelitev makrofinančne pomoči predlagana uporaba delegiranih aktov namesto izvedbenih.[7]

10. Parlament, Svet in Komisija so se sestali na treh neuradnih tristranskih srečanjih 5. in 28. junija 2012 ter 19. septembra 2012. Na njih se je izkazalo, da kljub razhajanjem glede postopka, ki bi ga bilo treba uporabiti za dodelitev makrofinančne pomoči, niti Parlament niti Svet nista bila naklonjena predlogu Komisije, da se uporabijo izvedbeni akti.

4 — Načelo preprostosti, ki se pripisuje Viljemu iz Ockhama, filozofu iz XIV. stoletja, se uporablja v znanosti, saj določa, da so „najpreprostejše zadostne hipoteze najbolj verjetne“. Zdi se mi, da ga je mogoče prenesti na pravno razlogovanje, potrebno v tej zadevi.

5 — Prej člen 308 ES in člen 235 Pogodbe ES.

6 — Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja 2011 o določitvi splošnih pravil in načel, na podlagi katerih države članice nadzirajo izvajanje izvedbenih pooblastil Komisije (UL L 55, str. 13).

7 — 2011/0176(COD) – z dne 24. maja 2012. Sprejeto besedilo Parlamenta, delno glasovanje na prvi obravnavi/edini obravnavi (UL 2012, C 264 E).

11. Komisija je 10. januarja 2013 za četrto tristransko srečanje predložila „non-paper“, naslovljen „Landing zone on implementing acts, delegated acts and co-decision in the MFA Framework Regulation“ (v nadaljevanju: „non-paper“ Komisije), v katerem je predlagala kompromisno rešitev v zvezi s postopkom za dodelitev makrofinančne pomoči. Ta rešitev je zajemala „kombinacijo (i) podrobnih pogojev za makrofinančno pomoč, (ii) mehanizme neuradnega posvetovanja pred [predlaganim postopkom odločanja], (iii) vključitev največ štirih delegiranih aktov, (iv) selektivno uporabo postopka v odboru ter (v) različne mehanizme ocenjevanja in poročanja“.

12. Parlament in Svet sta po četrtem tristranskem srečanju 30. januarja 2013 našla drugačno kompromisno rešitev, ki je zajemala uporabo rednega zakonodajnega postopka za sprejetje sklepa o dodelitvi makrofinančne pomoči, uporabo izvedbenega akta za sprejetje sporazuma z državo upravičenko in prenos pooblastila za sprejetje nekaterih aktov, povezanih s tako podeljeno pomočjo, na Komisijo. [8]

13. Predstavniki Parlamenta in Sveta so na petem tristranskem srečanju 27. februarja 2013 potrdili, da želijo ohraniti uporabo rednega zakonodajnega postopka za dodelitev makrofinančne pomoči. Kot je navedeno v tožbi je predstavnik Komisije v tej fazi navedel, da se ta institucija sprašuje, ali tak pristop ne izkrivlja njenega predloga, in da bi lahko, če bi bilo primerno, predlog umaknila zaradi kršitve njene pravice do zakonodajne pobude.

14. Pristop, v skladu s katerim bi se postopek z izvedbenim aktom nadomestil z rednim zakonodajnim postopkom, je bil predmet načelnega dogovora Parlamenta in Sveta, formaliziranega na šestem tristranskem srečanju 25. aprila 2013. Predstavnik Komisije je ob tej priložnosti uradno izrazil svoje nestrinjanje s tem pristopom. Predsednik Coreper je v dopisu z dne 6. maja 2013, poslanem O. Rehnu, podpredsedniku Komisije, obžaloval napoved predstavnika Komisije na šestem tristranskem srečanju. Komisijo je zaprosil, naj ponovno preuči svoje stališče predvsem glede na skorajšnji dogovor med Parlamentom in Svetom.

15. O. Rehn je z dopisom z dne 8. maja 2013 – ki je izpodbijani sklep – predsednika Parlamenta in Sveta seznanil z odločitvijo, ki jo je kolegij komisarjev sprejel na 2045. seji, da umakne predlog okvirne uredbe v skladu s členom 293(2) PDEU. V zapisniku te seje je v zvezi s tem zapisano, da „Komisija odobrava pristop, naveden v obvestilu SI(2013)231“. [9] Iz navedenega obvestila izhaja, da so službe Komisije menile, da uporaba rednega zakonodajnega postopka pomeni izkrivljanje predloga okvirne uredbe, ker bi postopek postal težaven in nepredvidljiv, zlasti ker bi bili sklepi o dodelitvi pomoči v obliki posebnih uredb na isti zakonodajni ravni kot okvirna uredba. Poleg tega so bile v obvestilu omenjene tudi skrbi ustavne narave, povezane z omejitvijo pravice do pobude, ki jo ima Komisija.

16. Parlament in Svet sta dogovor formalizirala v skupni izjavi, ki je bila sprejeta 9. julija 2013.

III – **Predlogi strank in postopek pred Sodiščem**

17. Svet je 18. julija 2013 vložil tožbo, s katero Sodišču predlaga, naj izpodbijani sklep razglasi za ničen in Komisiji naloži plačilo stroškov.

18. Komisija v odgovoru na tožbo Sodišču predlaga, naj tožbo Sveta zavrne kot neutemeljeno in Svetu naloži plačilo stroškov.

8 — Ta rešitev je bila podrobneje predstavljena v dokumentu z dne 19. februarja 2013, ki je bil poslan članom delovne skupine finančnih svetovalcev, v kateri so sodelovali predstavniki Komisije.

9 — Navedeno obvestilo, ki ga je spisu priložila Komisija, je študija, ki jo je generalni direktorat (GD) za gospodarstvo in finance pripravil pod vodstvom urada O. Rehna ter vsebuje povzetek poteka pogajanj o predlogu okvirne uredbe in razloge za njegov umik.

19. Češki republiki, Zvezni republiki Nemčiji, Francoski republiki, Italijanski republiki, Kraljevini Nizozemski, Slovaški republiki, Republiki Finski, Kraljevini Švedski ter Združenemu kraljestvu Velika Britanija in Severna Irska je bila dovoljena intervencija v podporo predlogom Sveta.

20. Češka republika, Zvezna republika Nemčija, Francoska republika, Italijanska republika, Združeno kraljestvo ter Svet in Komisija so ustno podali stališča na obravnavi 23. septembra 2014.

IV – **Dopustnost**

21. Najprej je treba ugotoviti, ali je izpodbijani sklep akt, zoper katerega se lahko vloži tožba v smislu člena 263 PDEU. Po mojem mnenju mora Sodišče to vprašanje preučiti po uradni dolžnosti, da ugotovi svojo pristojnost za odločanje o tožbi.

22. V skladu z ustaljeno sodno prakso so izpodbojni akti v smislu člena 263 PDEU vsi akti, ki jih sprejmejo institucije, ne glede na vrsto in obliko, in katerih namen je ustvariti zavezujoče pravne učinke.[10] Za ugotovitev, ali akt ustvarja take učinke, se je treba opreti na samo vsebino tega akta in namen njegovega avtorja.[11] Zato oblika, ki jo ima akt ali sklep, načeloma ni pomembna za dopustnost ničnostne tožbe, vložene zoper ta akt ali sklep.[12]

23. V obravnavani zadevi gre za neznačilen akt,[13] in sicer dopis, ki ga je podpredsednik Komisije poslal predsednikoma Parlamenta in Sveta ter s katerim Komisija ta obvešča o odločitvi svojega kolegija, da umakne predlog okvirne uredbe v skladu s členom 293(2) PDEU.

24. Iz tega sledi, da je Komisija z izpodbijanim aktom končala zakonodajni postopek, s čimer je Parlamentu in Svetu odvzela vsakršno možnost ukrepanja. Kot opozarja Svet je namreč izpodbijani akt vplival na njegov pravni položaj, ker mu je bilo z njim preprečeno sprejetje predloga, ki mu je bil pred tem predložen.

25. V obravnavani zadevi je treba torej ugotoviti, da je izpodbijani sklep ustvaril pravne učinke v odnosih med institucijami. Zato je namen izpodbijanega sklepa ustvariti zavezujoče pravne učinke. Iz tega sledi, da je tožba za razglasitev ničnosti tega sklepa dopustna.

V – **Kršitev načela dodelitve pristojnosti in načela institucionalnega ravnovesja**

A – *Trditve strank*

26. Svet v okviru prvega tožbenega razloga ob podpori držav članic intervenientk poudarja povezavo med načelom dodelitve pristojnosti in načelom institucionalnega ravnovesja[14] ter trdi, da Pogodbi ne vsebujeta izrecnega sklicevanja na splošno prerogativo Komisije, ki bi ji dovoljevala, da umakne predloge, ki jih predloži zakonodajalcu.

10 — Glej sodbe Komisija/Svet, imenovana „AETR“ (22/70, EU:C:1971:32, točka 42); Parlament/Svet in Komisija (C-181/91 in C-248/91, EU:C:1993:271, točka 13) ter Komisija/Svet (C-27/04, EU:C:2004:436, točka 44).

11 — Glej sodbo Nizozemska/Komisija (C-147/96, EU:C:2000:335, točka 27).

12 — Sklep Makhteshim-Agan Holding in drugi/Komisija (C-69/09 P, EU:C:2010:37, točki 37 in 38).

13 — Glej prav tako v zvezi z dopustnostjo sklepa, ki so ga sprejeli predstavniki držav članic kot predstavniki svojih vlad, in kot ne člani Sveta, sodbo Komisija/Svet (C-114/12, EU:C:2014:2151, točke od 38 do 40).

14 — Glej v zvezi s tem sodbe Meroni/Haute Autorité (9/56, EU:C:1958:7, str. 44); Meroni/Haute Autorité (10/56, EU:C:1958:8, str. 82); Roquette Frères/Svet (138/79, EU:C:1980:249, točki 33 in 34); Wybot (149/85, EU:C:1986:310, točka 23); Parlament/Svet (C-70/88, EU:C:1990:217, točka 22) in Parlament/Svet (C-133/06, EU:C:2008:257, točka 57).

27. Svet izpodbija obstoj „pravice“ do umika, ki bi bila simetrična s pravico do pobude, določeno v členu 17(2) PEU, ki je skoraj absolutna, ker naj bi bila diskrecijska. Pravica Komisije do umika naj bi morala biti, nasprotno, omejena na objektivne primere, med katerimi naj bi bili potek časa ali pojav novih okoliščin ali tehničnih ali znanstvenih podatkov, zaradi katerih postane zakonodajni predlog zastarel ali brezpredmeten, trajni neobstoj znatnega napredka zakonodajnega postopka, ki daje slutiti neuspeh, ali obstoj skupne strategije z zakonodajalcem v duhu lojalnega sodelovanja in spoštovanja institucionalnega ravnovesja.[15] Tako naj bi bila vloga Komisije v okviru rednega zakonodajnega postopka omejena na vlogo „honest broker“.[16]

28. Splošna prerogativa za umik naj torej Komisiji ne bi mogla biti priznana na podlagi člena 293(2) PDEU, ker bi se sicer kršila besedilo in cilj te določbe, ki naj bi bil olajšati zakonodajni postopek. Poleg tega naj bi priznanje splošne pravice za umik Komisiji pomenilo, da se odvzema polni učinek pravici Sveta, določeni v členu 293(1) PDEU, da spremeni predlog Komisije v mejah njegovega predmeta in cilja.[17]

29. Poleg tega Svet navaja, da bi odločanje po prostem preudarku glede umika vsakič, ko se Komisija ne strinja s predlogi sprememb, o katerih se dogovorita sozakonodajalca, ali ni zadovoljna s končnim izidom pogajanj, pomenilo, da se ji podeljuje neupravičeno sredstvo pritiska na potek zakonodajnega dela in tudi pravica veta na zakonodajno delovanje glede na preudarke o politični primernosti, kar bi privedlo do tega, da bi bila Komisija enakovredna sozakonodajalcema, ter torej do izkrivljanja rednega zakonodajnega postopka, poseganja v zakonodajno oblast, pridržano Parlamentu in Svetu s členoma 14(1) PEU in 16(1) PEU, in omogočanja Komisiji, da prekorači svojo pristojnost za pobudo. Priznati Komisiji pooblastilo za odločanje po prostem preudarku glede umika naj bi bilo tudi v nasprotju z ločitvijo oblasti in načelom demokracije v smislu člena 10(1) in (2) PEU.[18]

30. Zvezna republika Nemčija v svojih stališčih[19] dodaja, da Komisija glede na prevrednotenje vloge Parlamenta v okviru zakonodajnega postopka in pomen, ki ga institucije Evropske unije pripisujejo postopku neuradnih pogajanj v okviru tristranskih srečanj, ne more več umakniti zakonodajnega predloga, ko sozakonodajalca dosežeta kompromis, ki napoveduje sprejetje zadevnega zakonodajnega akta, ker bi sicer kršila načelo lojalnega sodelovanja.

31. Komisija v odgovoru trdi, da je umik zakonodajnega predloga tako kot predložitev ali sprememba takega predloga eden od izrazov njene pravice do pobude v splošnem interesu Unije, potrjene v členu 17(1), prvi stavek, PEU. Zato naj bi tako kot odločitev, ali bo predložila zakonodajni predlog ali ne in ali bo spremenila prvotni predlog ali že spremenjeni predlog ali ne, tudi odločitev, ali bo vztrajala pri predlogu ali ga umaknila, pripadala samo njej, dokler njen predlog ni sprejet.[20] Člen 7 zgoraj navedenega protokola o subsidiarnosti naj bi dokazoval, da so avtorji Pogodbe DEU pravico Komisije do umika zasnovali kot splošno pravico.

15 — Svet se v zvezi s tem sklicuje na člen 7(2) in (3) Protokola (št. 2) o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti, priloženega PEU in PDEU (v nadaljevanju: Protokol o subsidiarnosti).

16 — V tem smislu glej točke 13, 17, 22, 24 in 27 Skupne izjave Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije o praktičnih ureditvah za postopek soodločanja (člen 251 Pogodbe ES) (UL 2007 C 145, str. 5, v nadaljevanju: Skupna izjava iz leta 2007).

17 — Sodbe ACF Chemiefarma/Komisija (41/69, EU:C:1970:71); Komisija/Svet (355/87, EU:C:1989:220, točka 44) ter Eurotunnel in drugi (C-408/95, EU:C:1997:532, točka 39).

18 — Svet se sklicuje na sodno prakso, v skladu s katero je to načelo izraženo tako v Parlamentu kot v pripadnosti članov Sveta vladam, ki so politično odgovorne svojim nacionalnim parlamentom. Glej v tem smislu sodbe Roquette Frères/Svet (EU:C:1980:249, točka 33); Maizena/Svet (139/79, EU:C:1980:250, točka 34) in Komisija/Svet (C-300/89, EU:C:1991:244, točka 20).

19 — Zvezna republika Nemčija je sicer ta argument predstavila v okviru drugega tožbenega razloga, ki se nanaša na kršitev lojalnega sodelovanja, vendar je odgovor na to kritiko bistven za priznanje pooblastila za umik.

20 — Glej v tem smislu sodbo Fediol/Komisija (188/85, EU:C:1988:400, točka 37).

32. Dobro uveljavljena praksa Komisije naj bi zagotavljala spoštovanje pristojnosti drugih institucij Unije in načela lojalnega sodelovanja. Razen primerov združenih rednih umikov naj bi Komisija izvajala občasne umike, ko ugotovi, da ni politične podpore za njeno pobudo. [21]

33. Komisija v zvezi z obravnavanim primerom predvsem zanika, da je posegla v pristojnosti zakonodajalca Unije. [22] S sprejetjem izpodbijanega sklepa naj bi prevzela odgovornosti, ki jih ima v okviru zakonodajnega postopka in ki v skladu s členom 17(1) PEU pomenijo, da sprejme ustrezne pobude za spodbujanje splošnega interesa Unije, in to med celotnim postopkom. Komisija zanika, da je z izpodbijanim sklepom kršen člen 293(1) PDEU, in poudarja, da je ta sklep postopkovno pravilo, in ne izraz katerega koli splošnega načela, v skladu s katerim bi Svet imel pravico sprejeti akt v vseh okoliščinah brez upoštevanja obveznosti, določene v členu 13(2) PDEU. Navedeni člen 293(1) PDEU naj prav tako Komisiji ne bi prepovedoval umika zakonodajnega predloga.

34. Določba člena 293(2) PDEU naj bi ponazarjala, da naloga Komisije v zakonodajnem postopku obstaja med njegovim celotnim trajanjem ter ne zajema le spodbujanja stikov med sozakonodajalcema zaradi približevanja njunih stališč, ampak tudi izvajanje njenih lastnih pristojnosti v okviru tristranskih srečanj z zagovarjanjem njenega stališča, po potrebi z umikom prvotnega predloga v okoliščinah, kot se obravnavajo v tej zadevi.

35. Nazadnje, Komisija zanika, da izpodbijani sklep vpliva na načelo demokracije, pri čemer poudarja, da ima po zgledu drugih institucij Unije lastno demokratično legitimnost, zlasti na podlagi člena 17(7) in (8) PEU, in politično legitimnost pred Parlamentom.

B – *Analiza (obstoj, obseg in izvajanje pooblastila za umik zakonodajnega predloga v okviru rednega zakonodajnega postopka v smislu člena 294 PDEU)*

1. Uvod

36. Čeprav se zdi, da se stranki v postopku strinjata glede predpostavke, v skladu s katero naj bi pravo Unije Komisiji omogočalo, da umakne zakonodajni predlog, pa se ne strinjata glede ustavne podlage in obsega take pristojnosti. Zato nameravam najprej opredeliti pravno podlago in vsebino pooblastila za umik, ki ga ima Komisija, nato pa preučiti natančno pravno naravo sklepa o umiku z vidika obsega sodnega nadzora, ki ga je treba izvesti nad takim aktom. [23]

2. Ustavna podlaga pooblastila za umik

37. Svet se sklicuje na kršitev načela dodelitve pristojnosti in v prvem tožbenem razlogu jasno navaja bojazni, povezane s tem, da se Komisiji prizna pooblastilo, na podlagi katerega bi ta blokirala zakonodajno dejavnost Unije in postala sozakonodajalec, ki bi imel zakonodajni veto, s čimer bi Parlament in Svet ostala brez svojih pravic. Svet obenem priznava, da je bila v praksi možnost umika zakonodajnega predloga Komisiji vedno priznana kot posledica pravice do pobude, kar pa vseeno ne omogoča, da se iz tega sklepa o obstoju „pravice“ do umika.

21 — Komisija dodaja, da je med letoma 1977 in 1994 v redkih primerih, v katerih ni bilo mogoče najti rešitve, skladne s pravom Unije, umaknila zakonodajni predlog, ker je zakonodajalec nameraval sprejeti akt, s katerim bi bil izkrivljen njen predlog ali bi bilo resno kršeno institucionalno ravnovesje ali ki bi vseboval očitno nezakonitost. Glej delovne načrte Komisije za leta 2011, 2012 in 2013 (COM(2010) 623 final, COM(2011) 777 final in COM(2012) 629 final).

22 — Glej v tem smislu sodbo Eurotunnel in drugi (EU:C:1997:532, točka 39).

23 — V vsakem primeru se ta analiza nanaša le na izvajanje pravic Komisije v okviru rednega zakonodajnega postopka in je omejena na odnose z drugimi institucijami v tem okviru.

38. Vendar po eni strani mislim, da te bojazni niso utemeljene, ker priznavanje pooblastila za umik zakonodajnega predloga v časovno omejenem obdobju v skladu s členom 294 PDEU prispeva k ohranjanju institucionalnega ravnovesja v smislu člena 13(2) PEU, ker pomeni, da vsaka od institucij izvaja svoje pristojnosti ob spoštovanju pristojnosti drugih institucij.[24] Poleg tega se mi zdi, da je pristop, s katerim se na eni strani priznava obstoj občasne možnosti Komisije, da izvede umike, „omejene na objektivne položaje, neodvisne od posebnih interesov Komisije“, in na drugi strani zavrača obstoj takega pooblastila Komisije, notranje protisloven.

39. Po drugi strani pa se ne strinjam s stališčem, ki ga očitno zagovarja Komisija, ko trdi, da za sklep o umiku veljajo ista pravila kot za predložitev zakonodajnega predloga. Menim namreč, da pristop, ki temelji na popolni simetriji med pravico do zakonodajne pobude in pooblastilom za umik, ni podlaga določb Pogodbe. Nasprotno, pooblastilo za umik je pristojnost, ki je seveda pomembna, vendar ima lastne značilnosti in posebne meje.

40. Ni sporno, da Pogodbi ne določata izrecno obstoja takega pooblastila Komisije za umik zakonodajnega predloga in še toliko manj pravil izvajanja takega pooblastila. Vendar v skladu z ustaljeno tradicijo Komisija izvaja posamične ali združene umike na podlagi „upravnega čiščenja“.[25] V sodni praksi Sodišča je možnost umika omenjena le posredno. Iz tega izhaja, da „Komisija lahko umakne ali spremeni svoj predlog […], če po novi presoji interesov Skupnosti meni, da je odveč sprejeti zadevni ukrep“.[26] Možnost umika je prav tako priznana na podlagi zgoraj navedenega protokola o subsidiarnosti, ki določa, da se zakonodajni osnutek umakne, če nacionalni parlamenti izrazijo dvom glede spoštovanja načela subsidiarnosti.

41. V zvezi s tem želim takoj poudariti, da legitimnost Unije temelji na ugotovitvi, da so ustanovne pogodbe opredeljene kot ustavna listina, ki tvori pravni red, katerega subjekti so državljani Unije.[27] Ta legitimnost pomeni, da pravila o izražanju volje institucij, določena v Pogodbah, „niso na razpolago niti državam članicam niti institucijam samim“.[28] Predvsem o mejah pristojnosti, ki je Komisiji podeljena s posebno določbo Pogodbe, ni mogoče sklepati iz splošnega načela, ampak iz razlage besedila zadevne določbe.[29]

42. Tako je v skladu s členoma 14(1) PEU in 16(1) PEU v povezavi s členom 289(1) PDEU naloga „opravljanja zakonodajne funkcije“ podeljena Parlamentu in Svetu. Opravljata jo skupaj. Nasprotno pa člen 17(2) PEU določa, da če Pogodbi ne določata drugače, se lahko zakonodajni akti Unije sprejemajo le na predlog Komisije. Komisija v skladu s členom 17(1) spodbuja splošni interes Unije in v ta namen sprejema ustrezne pobude.

24 — Sodba Parlament/Svet (EU:C:1991:373, točka 20).

25 — Komisija to izvaja bodisi na začetku mandata kolegija bodisi vsako leto v okviru splošnega pregleda ob upoštevanju zavezujočih ciljev, napredovanja zakonodajnega postopka in preverjanja upoštevanja trenutnih zahtev na področju izboljševanja zakonodaje. Glej na primer sporočilo Komisije z naslovom „Rezultati preverjanja zakonodajnih predlogov, ki čakajo na obravnavo zakonodajalca“, COM(2005) 462 final, točka 1. V zvezi s problematiko samoomejevanja zakonodajne oblasti Komisije iz političnih razlogov, in sicer za preprečitev izkrivljanja predloga – zadnji primer je bil leta 1994 – glej Ponzano, P., „Le droit d'initiative de la Commission européenne: théorie et pratique“, *Revue des Affaires Européennes*, 2009-2010/1, str. 27 in naslednje (na voljo na strani: http://ddata.over-blog.com/xxxyyy/2/48/17/48/Fichiers-pdf/Europe/Droit-d-initiative-de-la-Commission.pdf, str. 11,), ki napotuje na Rasmussen, A., „Challenging the Commission's right of initiative“, *West European Politics*, zv. 30, št. 2, str. 244–264, marec 2007. Nazadnje, glej odgovor Komisije z dne 23. januarja 1987 na pisno vprašanje Komisiji št. 2422/86 (Fernand Herman): umik predloga Komisije (UL 1987 C 220, str. 6).

26 — Sodba Fediol/Komisija (EU:C:1988:400).

27 — Glej v tem smislu mnenje 1/91 (EU:C:1991:490, točka 21) in sodbo van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1, str. 2).

28 — Sodba Združeno kraljestvo/Svet (68/86, EU:C:1988:85, točka 38) in sklepni predlogi generalnega pravobranilca M. Poiaresa Madura v zadevi Parlament/Svet (C-133/06, EU:C:2007:551, točka 29).

29 — Sodba Francija in drugi/Komisija (od 188/80 do 190/80, EU:C:1982:257, točka 6).

43. Zamisel, da se Komisiji zaupa naloga opredeliti splošni interes vseh držav članic in predlagati rešitve za njegovo uresničitev, je privedla do tega, da je bil v sistemu Skupnosti Komisiji podeljen kvazimonopol nad zakonodajno pobudo.[30] Medtem ko se včasih omenja politično zmanjševanje te pristojnosti Komisije, je bistveno poudariti, da se z zaporednimi reformami institucionalnega okvira *vsebina* pravice Komisije do pobude ni spremenila.[31]

44. V tem kontekstu, čeprav se priznava vpliv razvoja prava Unije na pojem „metoda Skupnosti“,[32] se ta še vedno uporablja in ustreza prvotnemu sistemu delitve pristojnosti,[33] ki vodi k postopkom odločanja, iz katerih izvira razlikovanje med Unijo in vsemi drugimi državnimi subjekti ali medvladnimi mednarodnimi organizacijami. Navedena metoda je torej značilnost *sui generis* nadnacionalnega zakonodajnega mehanizma, uvedenega s Pogodbama.

45. Po mojem mnenju bi bilo torej napačno enačiti nalogo, ki jo Komisija opravlja v tem okviru, z značilnostjo izvršilne funkcije v strogem pomenu besede.[34] Komisiji se namreč ni treba opredeliti le kot prihodnjemu organu izvajanja zakonodajnih predpisov, ki jih bosta sprejela Parlament in Svet, ampak tudi kot varuhinji splošnega interesa Unije, dejansko kot instituciji, ki lahko opozarja na ta interes.[35]

46. Odgovornost poudarjati interes Unije, ki jo ima Komisija v skladu s členom 17(1) PEU, je po mojem mnenju glavni temelj, na podlagi katerega se ji priznava pooblastilo za umik zakonodajnega predloga.

47. PEU Komisije resda ne postavlja na raven sozakonodajalca. Vendar njeno sodelovanje v zakonodajnem postopku izhaja iz njene pravice do pobude v smislu člena 17 PEU, klavzule v členu 293(1) PDEU, v skladu s katero lahko Svet spremeni predlog Komisije le soglasno, in člena 293(2) PDEU, s katerim je Komisiji dovoljeno spremeniti zakonodajni predlog, dokler Svet ne ukrepa. Zato pooblastilo za umik izhaja iz vloge, ki je Komisiji dodeljena v okviru zakonodajnega postopka, ter torej temelji na členu 17(1) in (2) PEU v povezavi s členom 293(1) in (2) PDEU.

30 — Glej prispevek M. Barniera in A. Vittorina, članov Konvencije: „*Le droit d'initiative de la Commission*“, Evropska konvencija, Bruselj, 3. september 2002, CONV 230/02. Ni sporno, da ta pravica ni več izključna, zlasti z vidika členov 7 PEU, 11(4) PEU, 129(3) in (4) PDEU, 252, prvi odstavek, PDEU ter 308, tretji odstavek, PDEU.

31 — Glej zlasti študije Soldatosa, P., „L'urgence de protéger le pouvoir d'initiative législative de la Commission européenne“, *L'Union européenne et l'idéal de la meilleure législation*, Éditions Pédone 2013, str. od 175 do 190.

32 — Jean Monnet je ob sklicevanju na evropsko strukturo menil, da je „njen temelj […] stalen dialog, ki ga [Skupnost] organizira med nacionalnimi institucijami in institucijami Skupnosti, katerih cilji so povezani in ki lahko napredujejo le še solidarno […]. Ta dialog, neločljiv od odločitve, je samo bistvo življenja Skupnosti in zagotavlja njegovo izvirnost med sodobnimi političnimi sistemi“; Monnet, J., Mémoires, Paris, 1976, str. 626. V pravni stroki *ex multis* Dehousse, R., „*La méthode communautaire, a-t-elle encore un avenir*?“, Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis, zv. I (2003), str. 95. Manin, P., „La méthode communautaire: changement et permanence“, *Mélanges en hommage à Guy Isaac*, zv. 1 (2004), str. od 213 do 237. V zvezi z metodo Skupnosti kot „bistvom“ evropske integracije v Skupnostih v razmerju do bolj „medvladnih“ oblik glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca J. Mazáka v zadevi Komisija/Svet (C-440/05, EU:C:2007:393).

33 — Glej Belo knjigo o evropskem upravljanju, (COM(2001) 428): „metoda temelji na načelih, v skladu s katerimi: 1. Komisija edina pripravi zakonodajne predloge in predloge politik. Njena neodvisnost krepi njeno sposobnost, da izvaja politike, da je varuhinja Pogodbe in da zastopa Unijo v mednarodnih pogajanjih; 2. zakonodajne in proračunske akte sprejmeta Svet (predstavnik držav članic) in Parlament (predstavnik državljanov). Izvajanje politike je dodeljeno Komisiji in nacionalnim organom; 3. Sodišče Evropskih skupnosti zagotavlja spoštovanje pravne države“.

34 — Tako enačenje bi izhajalo iz vzporednosti med klasičnimi parlamentarnimi sistemi, v katerih ima pravico do zakonodajne pobude vladar. Zgodovinsko pa je v to pravico vladarja posegala pristojnost za predlaganje sprememb, priznana nacionalnim parlamentom, katerim je bila nato podeljena lastna pravica do zakonodajne pobude.

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

48. Poleg tega z vidika sodne prakse o institucionalnem ravnovesju – ker Pogodbi Komisiji podeljujeta ustavno pravico, na podlagi katere lahko popolnoma neodvisno presoja primernost zakonodajnega predloga ali spremembe take predloga – ne more nobena druga institucija Komisije prisiliti, da sprejme pobudo, če ta v njej ne vidi interesa Unije.[36] Izvajanje pooblastila za umik se torej lahko razlaga kot skrajni izraz monopola Komisije nad zakonodajno pobudo, ki se šteje za izraz njene vloge varuhinje interesa Unije.

49. Iz tega razloga menim, da se v sedanjem stanju prava Unije s priznanjem, celo potrditvijo pooblastila za umik Komisiji ne more kršiti načelo dodelitve pristojnosti v smislu člena 13(2) PDEU. To pooblastilo je prej poseben izraz tega načela, ne glede na pravila izvajanja navedenega pooblastila, ki pa lahko glede na okoliščine posegajo v institucionalno ravnovesje, kar bo treba preučiti v nadaljevanju.

50. V zvezi s tem je treba priznati vrednost člena 293 PDEU,[37] ki je instrument za zagotavljanje ravnovesja med pooblastili Sveta in pooblastili Komisije.[38] Ta določba, katere besedilo se je od podpisa Pogodbe EGS le malo spremenilo, namreč vsebuje dve tesno povezani določbi, in sicer eno, ki izključuje, da Svet sprejme besedilo brez soglasja Komisije, in drugo, ki Komisiji omogoča, da lahko kadar koli spremeni svoj predlog, tako da Svet ni prisiljen glasovati soglasno.[39] Vendar je bila z zaporednimi spremembami Pogodbe uporaba odstavka 1 navedene določbe omejena, zlasti od posplošitve soodločanja in nato rednega zakonodajnega postopka v smislu Lizbonske pogodbe. Člen 293(1) PDEU se namreč ne uporablja niti v primeru spravnega odbora niti v primeru tretje obravnave v smislu člena 294 PDEU niti v okviru proračunskega postopka, saj so ti primeri urejeni v posebnih določbah.

51. Nazadnje je treba preučiti argument v zvezi z načelom demokracije, ki ga je nemška vlada navedla z vidika krepitve vloge Parlamenta kot sozakonodajalca. Navedena vlada namreč predlaga, naj se člen 293(2) PDEU razlaga tako, da se nanaša predvsem na potek pogajanj med Parlamentom in Svetom. Taka razlaga očitno izhaja iz predpostavke, v skladu s katero Komisija, ko bi zakonodajalca dosegla politični dogovor, ne bi mogla izvajati svojih pravic v zvezi z zakonodajnim predlogom, kar bi potrjevalo njeno vlogo posrednika v službi zakonodajalca („honest broker“).

52. Čeprav priznavam, da je sodelovanje Parlamenta v zakonodajnem postopku izraz temeljnega načela demokracije, v skladu s katerim ljudstvo sodeluje pri izvrševanju oblasti prek predstavniške skupščine,[40] menim, da takojšnje sprejetje načela prednosti, s katerim se povečuje sodelovanje Parlamenta v postopku odločanja, pomeni poseganje v institucionalno ravnovesje, določeno s Pogodbo.[41] Poleg

36 — Glej v tem smislu sodbo Parlament/Svet (EU:C:1990:217, točka 19).

37 — Pravna stroka poudarja, da člen 293 PDEU odseva moč pravice do pobude, ki jo ima Komisija. Glej v tem smislu Grabitz/Hilf/Nettesheim Krajewski/Rösslein, *Das Recht der Europäischen Union*, 53. Ergänzungslieferung 2014, AEUV Art. 293 Kommissionsvorschlag; Änderungsrecht, Rn. 1.

38 — Naj spomnim, da člen 293 PDEU določa: „1. Kadar Svet v skladu s Pogodbama odloča na predlog Komisije, lahko ta predlog spremeni le soglasno, razen v primerih iz členov 294(10) in (13), 310, 312, 314 in iz drugega odstavka člena 315. 2. Dokler Svet ne ukrepa, lahko Komisija svoj predlog spremeni kadar koli med postopkom za sprejetje akta Unije.“

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

40 — Glej v tem smislu sodbo Commission/Conseil, imenovano „Titanov dioksid“ (C-300/89, EU:C:1991:244, točka 20), ter sodbi z dne 30. marca 1995, Parlament/Svet (C-65/93, EU:C:1995:91, točka 21) in Parlament/Svet (C-155/07, EU:C:2008:605, točka 78).

41 — Strinjam se torej z mnenjem, ki ga je generalni pravobranilec M. Poiares Maduro predstavil v sklepnih predlogih v zadevi Komisija/Parlament in Svet (C-411/06, EU:C:2009:189, opomba 5). Čeprav je namreč priznal pomen neposrednega in demokratičnega zastopanja kot merila evropske demokracije, je poudaril, da evropska demokracija vključuje tudi krhko ravnovesje med nacionalno in evropsko dimenzijo demokracije, ne da bi morala nujno ena prevladati nad drugo. Zaradi tega naj Evropski parlament ne bi imel enakih pooblastil kot nacionalni parlamenti v zakonodajnem postopku, in tudi če bi se lahko zagovarjala okrepitev pooblastil Evropskega parlamenta, naj bi morali o tem odločiti evropski narodi s spremembo Pogodb.

tega je treba tako razpravo postaviti v njen pravi ustavni kontekst, in sicer v spor glede pravne podlage akta, ki se sprejema. V tej zadevi pa se postavlja ločeno vprašanje ustavne podlage pooblastila za umik zakonodajnega predloga. V vsakem primeru sodna praksa Sodišča ne potrjuje pristopa, ki ga zagovarja navedena vlada.[42]

53. Poleg tega je Parlament od začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe kot sozakonodajalec postal enakovreden Svetu v okviru rednega zakonodajnega postopka, kar je po mojem mnenju bistveni znak povečanja vloge Parlamenta v sedanji fazi razvoja prava Unije. Zlasti sta pomen odnosa med Parlamentom in Svetom ter ustrezno zmanjšanje vloge Komisije zlahka razvidna iz primerjave med prvo in naslednjimi obravnavami v okviru zakonodajnega postopka v smislu člena 294 PDEU.[43] Tako se druga obravnava ne nanaša več na predlog Komisije, ampak se nanaša na predloge sprememb stališča Sveta, v zvezi s katerimi lahko Komisija izrazi svoje soglasje ali poda negativno mnenje.[44] Postopek se nato nadaljuje s tretjo obravnavo, ki temelji na predlogu, ki ga sprejmeta Parlament in Svet.[45]

54. Res je, da je pomen pogajanj med Parlamentom in Svetom priznan že od prve obravnave. Svet tako izkorišča sprejetje „splošnega pristopa“, ki se *de facto* šteje za osnovni element pogajanj.[46] Vendar pa z nobenim delom besedila členov 293 PDEU in 294 PDEU ni mogoče podpreti trditve o absolutni prevladi uradnega ali neuradnega političnega dogovora med Parlamentom in Svetom v škodo izvrševanja pravice Komisije do pobude v fazi prve obravnave. Nasprotno, izvajanje take pristojnosti je izraz institucionalnega ravnovesja. Nemška vlada v zvezi s tem priznava, da lahko Komisija v nekaterih primerih umakne svoj predlog na podlagi dodatne, nepisane pravice.

55. Glede na vse navedeno je očitno, da je treba priznanje pooblastila za umik Komisiji omiliti v tem smislu, da se tako pooblastilo glede na njegove učinke lahko izvaja le ob upoštevanju meja, določenih s Pogodbama in splošnimi pravnimi načeli. Torej se v celoti strinjam s stališčem Sveta, ko poudarja, da se pooblastilo za umik ne sme zlorabiti.[47] Zato je treba opredeliti meje pooblastila za umik.

3. Bistvo pooblastila Komisije za umik

56. Najprej se mi zdi nesporno, da priznanje pooblastila za umik in predvsem njegovo izvajanje od Komisije vplivata na zakonski položaj drugih institucij, ki sodelujejo v zakonodajnem postopku. Ker je to pooblastilo zasidrano v pristojnosti spodbujati interes Unije, ki je Komisiji podeljena s Pogodbo, njegovo izvajanje ovira nadaljevanje zakonodajnega postopka sozakonodajalcev. Ker pooblastilo za umik dokončno posega v njun pravni položaj, ne more biti neomejeno.

57. Prvič, pooblastilo za umik je predvsem pravica, ki je časovno omejeno priznana Komisiji. Komisiji so bile v okviru rednega zakonodajnega postopka podeljene pomembne naloge varuhinje splošnega interesa v različnih fazah postopka, zaradi česar mora opravljati politične razsodbe med institucijami, hkrati pa ohranjati lastno avtonomijo. Vloga Komisije se med zakonodajnim postopkom znatno

42 — Sodišče namreč meni, da če bi instituciji priznali možnost ustvarjanja izvedenih pravnih podlag v smislu otežitve ali poenostavljanja podrobnih pravil za sprejetje akta, bi ji to omogočalo kršitev načela institucionalnega ravnovesja. Glej v tem smislu sodbo Parlament/Svet (EU:C:2008:257, točki 56 in 57).

43 — Člen 294, od (1) do (6), PDEU določa: „1. Kadar se Pogodbi glede sprejetja akta sklicujeta na redni zakonodajni postopek, se uporablja v nadaljevanju navedeni postopek. 2. Komisija poda predlog Evropskemu parlamentu in Svetu. *Prva obravnava* 3. Evropski parlament sprejme stališče v prvi obravnavi in ga pošlje Svetu. 4. Če Svet odobri stališče Evropskega parlamenta, je akt sprejet v besedilu, ki ustreza temu stališču. 5. Če Svet ne odobri stališča Evropskega parlamenta, sprejme svoje stališče v prvi obravnavi in ga pošlje Evropskemu parlamentu. 6. Svet izčrpno obvesti Evropski parlament o razlogih za sprejetje svojega stališča v prvi obravnavi. Komisija izčrpno obvesti Evropski parlament o svojem stališču.“

44 — Člen 294(7)(c) PDEU določa: „Če Evropski parlament v treh mesecih po takem obvestilu […] z večino svojih članov predlaga spremembe stališča Sveta v prvi obravnavi, se tako spremenjeno besedilo pošlje Svetu in Komisiji, ki o teh spremembah da svoje mnenje“.

45 — Člen 294(11) pa določa: „11. [k]omisija sodeluje pri delu spravnega odbora ter daje vse potrebne pobude za približanje stališč Evropskega parlamenta in Sveta“.

46 — Glej Jacqué, J. P., „Le Conseil après Lisbonne“, *Revue des affaires européennes*, 2012/2, str. 213 in naslednje.

47 — Točka 62 tožbe.

spreminja. Torej mora biti enako tudi v zvezi s pooblastilom za umik zakonodajnega predloga, ki se ne sme zamenjevati s pravico do zakonodajnega veta, ki je pravica izvršilne oblasti, običajno priznana voditelju države, da z odlogom ali dokončno prepreči začetek veljavnosti zakonodajnega akta, ki ga sprejme institucija z zakonodajno oblastjo.

58. Iz tega razloga je treba člen 293(2) PDEU, na podlagi katerega Komisija ohrani pooblastilo za spremembo predloga, obravnavati tako, da vključuje časovno omejitev tudi za namene izvajanja pooblastila za umik.

59. Primerjava različnih obravnav, določenih v členu 294 PDEU, namreč kaže, da Komisija v fazi prve obravnave izvaja svojo pravico do pobude ob upoštevanju splošnih načel, medtem ko so njene ustavne pravice v fazi druge in tretje obravnave vedno manjše.

60. Potem ko Svet „sprejme svoje stališče v prvi obravnavi“ v smislu člena 294(5) PDEU, „odloči“ v smislu člena 293(1) PDEU, tako da je torej vloga Komisije na podlagi povezanih določb člena 294(7)(c) in (9) PDEU omejena na to, da poda mnenje o spremembah, ki jih Parlament v drugi obravnavi predlaga v zvezi s stališčem Sveta v prvi obravnavi. Razdelitev zakonodajne oblasti med Parlamentom in Svetom, ki izvira iz prejšnjega postopka soodločanja, Komisiji tako ne omogoča, da spremeni ali *a fortiori* umakne predlog, potem ko je Svet uradno sprejel svoje stališče. Komisija vseeno ostaja v celoti vključena v postopek vse do njegovega konca. Namreč, preden se lahko Svet opredeli do stališča Parlamenta, mora pridobiti mnenje Komisije o teh predlogih.[48]

61. Posledično – ker je pooblastilo za umik eden od izrazov pristojnosti, podeljenih Komisiji na podlagi Pogodb, in zlasti njene pravice do zakonodajne pobude – je treba člen 294(5) PDEU razlagati tako, da določa časovno mejo, po kateri Komisija nima več pravice umakniti predlog zakonodajnega akta.[49]

62. Posebni primer umika, ki izhaja iz Protokola o subsidiarnosti, prav tako govori v prid taki razlagi časovnih omejitev pooblastila za umik. Namreč, če Komisija kljub dvomom nacionalnih parlamentov glede spoštovanja načela subsidiarnosti v osnutku zakonodajnega akta, izraženim na podlagi člena 6 navedenega protokola, ohrani predlog, se mora zakonodajalec v skladu z njegovim členom 7(3)(a) izreči o spoštovanju načela subsidiarnosti pred koncem prve obravnave. To pomeni, da morajo nacionalni parlamenti podati morebitne ugovore in Komisija sprejeti sklep o umiku, ohranitvi ali spremembi predloga v predhodni fazi, vsekakor pa pred koncem prve obravnave.

63. Poleg tega taka določitev časovnih omejitev potrjuje zakonitost združenih umikov, ki jih je do zdaj izvajala Komisija. Zaradi neobstoja zavezujočih rokov v okviru prve obravnave Komisija namreč ostaja odgovorna za to, kar se zgodi z zakonodajnimi predlogi v tej fazi. Ker za prvo obravnavo ni določen noben rok, lahko razprava traja, dokler se to institucijam zdi potrebno, lahko celo več let. V tem okviru se torej zdi dosledno Komisiji priznati pooblastilo, celo obveznost, da umakne svoj predlog, ko ni več prepričana, da zadevni akt še vedno ustreza splošnemu interesu Unije. Nasprotno pa se v drugi in tretji obravnavi strogo uporabljajo zelo kratki zavezujoči roki,[50] sozakonodajalca pa postaneta „gospodarja“ akta, ki se sprejema.

48 — V zvezi s podrobnostmi glej Priročnik o rednem zakonodajnem postopku, brošuro Sveta iz leta 2010, ki je na voljo na spletnem naslovu: http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/QC3109179SLC.pdf.

49 — Očitno je, da če Svet odobri stališče Parlamenta v smislu člena 294(4) PDEU, Komisija ne more več izvajati svojega pooblastila za umik.

50 — V okviru rednega zakonodajnega postopka prva faza zajema prvo obravnavo, za katero ne velja noben rok, in nato drugo obravnavo, za katero velja dvojni rok treh mesecev in dodatnega meseca za drugo obravnavo v Parlamentu ter treh mesecev in dodatnega meseca za drugo obravnavo v Svetu. Za spravni odbor je določen šesttedenski rok (ob upoštevanju podaljšanja na podlagi člena 294(14) PDEU). Nato, za tretjo obravnavo v Parlamentu in Svetu se uporablja isti šesttedenski rok.

64. Nazadnje, ureditev pooblastila za umik z določbo Pogodbe izpolnjuje bistveno zahtevo pravne varnosti. V tem kontekstu argumenta nemške vlade,[51] v skladu s katerim formalizacija dogovora med Parlamentom in Svetom v obliki izida tristranskih srečanj preprečuje, da bi Komisija umaknila zakonodajni predlog, ni mogoče sprejeti. Seveda je treba priznati dvojno razsežnost zakonodajnega postopka, ki je pravni in tudi politični postopek, ta politična razsežnost pa se izkaže kot odločilna v tem smislu, da omogoča doseganje soglasja.[52] Vendar potreba po pravni disciplini, ki izhaja iz ustavnega načela predstavniške demokracije, ki zahteva preglednost postopkov v okviru sprejemanja zakonodajnega akta, prevlada v tem smislu, da mora biti soglasje pozneje zasidrano v določbi Pogodbe, ker bi sicer obstajalo tveganje, da je delovanje zakonodajalca nezakonito.[53]

65. Drugič, v zgoraj opredeljenem časovnem okviru za pooblastilo za umik velja temeljna omejitev, ki izhaja iz nujnega spoštovanja načela lojalnega sodelovanja iz člena 13(2) PEU. V okviru medinstitucionalnega dialoga, na katerem temelji zakonodajni postopek, namreč za institucije veljajo iste vzajemne dolžnosti lojalnega sodelovanja, kakršne urejajo odnose med državami članicami in institucijami Unije.[54]

66. Nazadnje, za pooblastilo za umik velja omejitev, ki je lahko podlaga za tožbo zaradi nedelovanja v smislu člena 265 PDEU. Umik zakonodajnega predloga namreč lahko pomeni, da Komisija ni izpolnila obveznosti ukrepanja.[55]

4. Narava sklepa o umiku zakonodajnega predloga in omejitve nadzora, ki ga izvaja sodišče Unije

67. Komisija v odgovoru trdi, da je izpodbijani sklep sprejela, ker je zakonodajni akt, ki sta ga sozakonodajalca nameravala sprejeti kljub njenim opozorilom, izkrivljal njen predlog in vseboval resno grožnjo za institucionalno ravnovesje zaradi načelnega dogovora, ki sta ga sklenila Parlament in Svet, da bi v členu 7 predloga okvirne uredbe dodelitev izvedbenega pooblastila Komisiji nadomestila z uporabo rednega zakonodajnega postopka, in to v škodo ciljev učinkovitosti, preglednosti in skladnosti, ki jim je sledil navedeni predlog. Dodaja, da bi druge določbe tega predloga okvirne uredbe, katerih namen je bil urediti izvedbena pooblastila, zaradi spremembe, o kateri sta se dogovorila Parlament in Svet, ostale brez pravnega učinka.

68. Po mnenju Komisije izkrivljanje predloga okvirne uredbe ni toliko posledica zavrnitve, da se ji podeli pristojnost za sprejetje posameznih sklepov o dodelitvi makrofinančne pomoči, kot želje sozakonodajalcev, da ohranita uporabo rednega zakonodajnega postopka. Poudarja, da odločitev, da bi se v skladu s prvotnim predlogom Parlamenta uporabili delegirani akti pod pogoji iz člena 290(2) PDEU, po njenem mnenju ne bi pomenila takega izkrivljanja. Poleg tega naj bi si sozakonodajalca raje prizadevala spremeniti predlog Komisije na način, ki bi jo ne le zavezoval, da predloži zakonodajni predlog v vsakem posameznem primeru, v katerem bi bili pogoji za dodelitev makrofinančne pomoči MFP izpolnjeni, ampak ki bi v zelo velikem obsegu določal tudi sámo vsebino njenih prihodnjih predlogov. Njena pravica do pobude naj bi bila zaradi tega v celoti vnaprej opredeljena in omejena.

51 — V okviru drugega tožbenega razloga: čeprav nemška vlada izpodbija zakonitost umika v primerih, ki jih je naštela Komisija, podredno predlaga, naj se člen 293(2) PDEU razlaga tako, da ob upoštevanju načela lojalnega sodelovanja zadnji možni trenutek za to, da Komisija izvršuje svojo pravico do spremembe in *a fortiori* svojo nepisano možnost umika, ustreza trenutku, ko Parlament in Svet dosežeta dogovor.

52 — K statusu medinstitucionalnih sporazumov se bom vrnil v okviru drugega tožbenega razloga.

53 — Glej v zvezi s tem glede zahteve po preglednosti člen 16(8) PEU, na podlagi katerega Svet zaseda javno, ko se posvetuje in glasuje o osnutku zakonodajnega akta, to je ko deluje kot zakonodajalec. Preglednost v zvezi s tem povečuje krepitev demokracije tako, da omogoča državljanom nadzor nad vsemi informacijami, ki so bile podlaga za zakonodajni akt. Glej v tem smislu zlasti sodbo Švedska in Turco/Svet (C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374, točka 46).

54 — Glej v tem smislu sodbo Parlament/Svet (EU:C:1995:91, točka 23).

55 — Glej v zvezi s tem sklep Parlament/Komisija (C-445/93, EU:C:1996:283). Ta vidik je strogo povezan tudi z dejstvom, da je omejitev pooblastila za umik določena v členu 241 PDEU, ker mora Komisija imeti možnost predstaviti razloge, na katerih temelji sklep o umiku, v primeru, v katerem Svet na podlagi navedenega člena od nje zahteva, da mu predloži ustrezen predlog. Zadevni razlogi morajo med drugim dokazovati, da morebitni zakonodajni predlog ne bi ustrezal interesu Unije v smislu člena 17(1) PEU. To izraža tudi vprašanje pravice do pobude *de jure* in *de facto*. Glej dokument Konvencije z naslovom „Le droit d'initiative de la Commission", CONV 230/02, str. 4.

69. Svet trdi, da tudi če se prizna, da izkrivljanje zakonodajnega predloga ali resno ogrožanje institucionalnega ravnovesja pomenita veljaven razlog za umik, v tej zadevi ni bila izpolnjena nobena od teh okoliščin.

70. Ob upoštevanju razprave je očitno bistveno predhodno opredeliti natančno naravo sklepa o umiku.

71. Sklep o umiku zakonodajnega predloga, poslan Parlamentu in Svetu, se sprejme v okviru zakonodajnega postopka, ki je posebna oblika medinstitucionalnega dialoga.

72. V obravnavani zadevi je iz spisa jasno razvidno, da je treba ta sklep, če se obravnava z vidika razlogov, iz katerih je Komisija prekinila zakonodajni postopek, analizirati na dveh ravneh, ki bosta izhodišče za mojo analizo. Razlikovati je torej treba med, na eni strani, formalno ravnjo, ki zadeva izvajanje pooblastila za umik (tu je treba preveriti upoštevanje bistva navedenega pooblastila, kot je bilo opredeljeno zgoraj), in, na drugi strani, materialno ravnjo, ki zadeva utemeljenost sklepa o umiku v konkretnem primeru (in sicer vsebinske razloge, iz katerih je Komisija umaknila konkretni predlog).

73. Menim pa, da je lahko le prvi del sklepa o umiku predmet sodnega nadzora, ki ga izvaja Sodišče. Nasprotno pa drugi del v zvezi z utemeljenostjo spada v okvir nadzora zakonitosti dokončnega akta, ki bi lahko bil sprejet, le če Komisija ne bi izvršila svojega pooblastila za umik ali bi ga izvršila nepravilno. Poleg tega ob upoštevanju tega razlikovanja s sklepom o umiku po mojem mnenju ne more biti izpolnjena obveznost obrazložitve iz člena 296 PDEU, ker so razlogi, na katerih temelji sprejetje akta, predmet vsebinskega nadzora dokončnega akta. K temu se bom vrnil v okviru tretjega tožbenega razloga.

74. Če pa bi Sodišče opravilo nadzor utemeljenosti sklepa o umiku, ki ga je sprejela Komisija, bi se s tem ne le zaobšel sistem pravnih sredstev, vzpostavljen s Pogodbo, ker bi bil opravljen nadzor *ex ante*[56] zakonitosti zakonodajnega akta, ampak bi bil izveden tudi posredni nadzor zakonitosti *zakonodajnega akta in statu nascendi*, ki še ni sprejet in torej pravno ne obstaja.

75. Tako v obravnavani zadevi ugotavljam, da del, ki zadeva utemeljenost spornega sklepa, zajema politično analizo primernosti ukrepa, ki se sprejema, preučitev posebnosti uporabe zadevnega akta, zlasti podrobnih pogojev makrofinančne pomoči, izbiro pravne podlage, vprašanje delitve pristojnosti z vidika prenosa izvedbenih pooblastil Komisije in, splošneje, problematiko morebitne nezakonitosti, ki bi jo vsebovala uredba, ki jo je treba sprejeti. Po koncu rednega zakonodajnega postopka pa se ta različna vprašanja lahko predložijo Sodišču v okviru ničnostne tožbe, vložene zoper končni akt.

76. Komisija tako trdi, da je bil izpodbijani sklep sprejet ne na podlagi preudarkov o politični primernosti ali izbiri, ki jih je domnevno hotela uveljaviti, ko se je nepravilno štela za sozakonodajalca, ampak zaradi bojazni, da bi akt, ki bi ga sozakonodajalca sprejela, škodil interesom Unije. Po mojem mnenju pa se Sodišče ne more izreči o zakonitosti take utemeljitve pred sprejetjem zadevnega zakonodajnega ukrepa, ker bi sicer tvegalo, da prekorači pristojnosti, ki so mu podeljene s Pogodbama.

77. V teh okoliščinah je treba nadzoru nad kršitvijo načela delitve pristojnosti pripisati poseben pomen.

78. Najprej, utemeljitev, ki se nanaša na domnevno izkrivljanje zakonodajnega predloga, je treba po mojem mnenju preučiti v okviru nadzora nad dokončnim aktom, ker je izkrivljanje predloga Komisije od sozakonodajalca enako odločanju, ne da bi bil predložen predlog, in kršitvi pravice do pobude, ki jo ima Komisija. V tem primeru je dokončni ukrep tisti, ki je nezakonit.[57]

56 — Edini primer preučitve *ex ante* je postopek iz člena 218(11) PDEU. Glej novejšo sodbo Svet/in 't Veld (C-350/12 P, EU:C:2014:2039, točka 58).

57 — Glej Petite, M., *op. cit.*

79. Poleg tega kršitev pravic institucij tradicionalno izhaja iz napačne izbire pravne podlage. Izbira pravne podlage akta Unije mora namreč temeljiti na objektivnih elementih, ki jih je mogoče sodno preizkusiti, med katerimi sta zlasti cilj in vsebina akta.[58] Zavezujoča narava vsakega akta, s katerim naj nastanejo pravni učinki, mora zaradi pravne varnosti izvirati iz določbe prava Unije, ki določa pravno obliko akta in je izrecno navedena kot njegova pravna podlaga.[59] Ta sodna praksa pa se ne uporablja *pred* sprejetjem akta, katerega utemeljenost se izpodbija v okviru vmesnega postopka glede na glavni akt.

80. V vsakem primeru, tudi če se domneva, da lahko Sodišče preveri utemeljenost sklepa o umiku, se postavlja vprašanje, kakšen bi bil pravni učinek take sodbe Sodišča, zlasti z vidika pravnomočnosti, ki bi veljala za navedeno sodbo.

81. Če bi Sodišče sprejelo očitke, podane zoper razloge za sklep o umiku na materialni ravni, in presodilo, da je Komisija nepravilno štela delovanje sozakonodajalcev za izkrivljanje njenega prvotnega osnutka, bi se zakonodajni postopek lahko nadaljeval. Ker v skladu s členom 278 PDEU tožbe, vložene pri Sodišču, nimajo odložilnega učinka, razen če Sodišče meni, da je treba odložiti izvršitev, bi se postopek moral ponoviti v celoti, kar bi pomenilo, da Komisija predloži nov zakonodajni predlog. Torej bi se postavilo vprašanje, v kolikšnem obsegu sodba Sodišča zavezuje Komisijo, s tem ko omejuje izvrševanje njene pravice do pobude, tako da Komisija ne bi mogla več predložiti svojega prvotnega predloga ali predloga, ki bi odstopal od stališča sozakonodajalcev, ki bi ga „potrdilo“ Sodišče. Ker bi Sodišče kaznovalo Komisijo s tega vidika, bi po mojem mnenju odstopilo od zgoraj navedene sodne prakse, v skladu s katero so pravice institucij eden od elementov institucionalnega ravnovesja, vzpostavljenega s Pogodbama.[60]

82. Enako bi bilo, če bi Sodišče potrdilo sklep o umiku, na primer, ker je bila pravna podlaga, ki sta jo predlagala sozakonodajalca, napačna v primerjavi s tisto, na kateri je temeljil predlog Komisije. Primerno se mi zdi opozoriti, da imata v skladu s pravili iz Pogodbe DEU, ki urejajo zakonodajno dejavnost institucij Unije, Parlament in Svet, ki delujeta skupaj, zlasti v skladu s členom 294(7)(a) in (13) PDEU možnost, da med zakonodajnim postopkom spremenita pravno podlago, ki jo je uporabila Komisija.[61]

83. Zato se mi zdi, da bi si Sodišče tako prilastilo naloga *razsodnika par excellence* v okviru tekočega zakonodajnega postopka.

84. Posledično iz vseh navedenih razlogov Sodišču predlagam, naj se v okviru te tožbe ne izreče o razlogih, ki jih je Komisija navedla v utemeljitev svojega sklepa o umiku. V zvezi s tem opozarjam, da Komisija trdi, da bi lahko predlog umaknila med drugim v primeru resnega izkrivljanja, resne grožnje za institucionalno ravnovesje ali očitne nezakonitosti predloga. Komisija zagovarja tudi možnost umika na podlagi neobstoja pristojnosti Unije ali celo zaradi kršitve načela subsidiarnosti. Po mojem mnenju pa so to vidiki, ki v vsakem primeru posebej spadajo v okvir nadzora zakonitosti dokončnega akta, sprejetega po koncu zakonodajnega postopka.

85. Tako predlagam, naj se kot brezpredmetni štejejo argumenti, ki sta jih tako Svet kot Komisija navedla v zvezi z utemeljenostjo izpodbijanega sklepa, in naj se sodni nadzor omeji le na elemente na formalni ravni, ki so del bistva pravice do umika, kot so predstavljeni v točkah od 56 do 65 teh sklepnih predlogov.

58 — Glej sodbi Titanov dioksid (EU:C:1991:244, točka 10), in Huber (C-336/00, EU:C:2002:509, točka 30).

59 — Glej sodbo Komisija/Svet (C-370/07, EU:C:2009:590, točke od 37 do 39).

60 — Glej sodbo Parlament/Svet (EU:C:1990:217, točka 20).

61 — Sodba Komisija/Svet (C-63/12, EU:C:2013:752, točka 62).

86. Glede na navedeno predlagam, naj se prvi tožbeni razlog Sveta zavrne. Ker je iz spisa razvidno, da je Komisija predlog umaknila, preden je Svet odločal o njem v smislu člena 294(5) PDEU, je treba preučiti drugi tožbeni razlog Sveta, ki se nanaša na kršitev načela lojalnega sodelovanja.

VI – **Kršitev načela lojalnega sodelovanja v smislu člena 13(2) PEU**

A – *Trditve strank*

87. Svet z drugim tožbenim razlogom trdi, da Komisija v obravnavani zadevi ni upoštevala načela lojalnega sodelovanja, ki v skladu s sodno prakso, kodificirano v členu 13(2), zadnji stavek, PEU, velja tudi za institucije Unije,[62] zlasti v okviru rednega zakonodajnega postopka.[63]

88. Svet in države članice, ki intervenirajo v podporo njegovim predlogom, trdijo, da bi morala Komisija, namesto da je izrazila pridržke, zlasti v fazi sprejetja splošnega pristopa Sveta ali razprave o poročilu Parlamenta, potrditi, da je to dobra podlaga za poznejše pogovore. Novembra 2011 naj bi eden od njenih uradnikov obvestil uradnika Sveta, da nekateri predlogi sprememb izkrivljajo vsebino predloga okvirne uredbe, ne da bi posebej omenil spremembo člena 7 tega predloga. Tudi v „non-paper“ Komisije iz januarja 2013 naj ne bi bila omenjena možnost umika njene zakonodajne pobude. Komisija naj bi kljub stalni navzočnosti na delovnih sejah Sveta in tristranskih srečanjih uradno izrazila, da namerava umakniti ta predlog, šele v poznejši fazi, in sicer na tristranskem srečanju 25. aprila 2013. Iz njenega notranjega obvestila SI(2013)231 naj bi bilo razvidno, da je hitela umakniti predlog isti dan, ko bi morala Parlament in Svet parafirati kompromis, ki sta ga dosegla.

89. Komisija naj na sestanku delovne skupine finančnih svetovalcev 7. maja 2013 nikakor ne bi omenila dejstva, da je bilo to vprašanje na dnevnem redu kolegija komisarjev za naslednji dan, čeprav jo je predsedstvo Sveta izrecno povabilo, naj delegacije obvesti o morebitnem namenu umakniti predlog okvirne uredbe.

90. Neupoštevanje načela lojalnega sodelovanja od Komisije naj bi bilo še večje, ker ni izčrpala pravnih sredstev iz členov 3(2) in 11(1) Poslovnika Sveta,[64] da bi preverila, ali v obravnavani zadevi obstaja soglasje, zahtevano v členu 293(1) PDEU, za spremembo njenega predloga okvirne uredbe, in ker tudi ni zaprosila za poskusno glasovanje v pripravljalnih telesih Sveta.[65]

91. Češka republika in Zvezna republika Nemčija trdita, da je Komisija zlorabila pravico.[66] Italijanska republika in Združeno kraljestvo trdita, da je Komisija ne glede na trenutek, ko je umaknila predlog okvirne uredbe, že na začetku izključevala vsakršno razpravo in pogajanja s sozakonodajalcema o vsebini člena 7 navedenega predloga, čeprav sta ta imela skupni pristop do tega vprašanja.

92. Komisija, prvič, v zvezi z domnevno prepoznim umikom poudarja, da je na sestankih delovne skupine finančnih svetovalcev 15. in 22. novembra 2011 jasno navedla, da spremembe, ki jih načrtuje Svet, izkrivljajo njen predlog okvirne uredbe. Ob sprejetju splošnega pristopa Sveta 15. decembra 2011 naj se ji ne bi zdelo potrebno izraziti formalnega pridržka, ker je bil ta „splošni pristop“ le stališče, ki ga je predsedstvo Sveta nameravalo zagovarjati na tristranskih srečanjih. Vsekakor v tej fazi ni bilo gotovo,

62 — Glej v tem smislu sodbi Grčija/Svet (204/86, EU:C:1988:450, točka 16) in Parlament/Svet (EU:C:1995:91, točki 23 in 27).

63 — Glej v tem smislu Skupno izjavo iz leta 2007.

64 — Sklep Sveta z dne 1. decembra 2009 o sprejetju Poslovnika Sveta (2009/937/EU) (UL L 325/35) (v nadaljevanju: Poslovnik Sveta).

65 — Glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Parlament/Svet (EU:C:1995:91, točki 27 in 28).

66 — Zlasti sodba Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, točke 39, 52 in 53).

da bo navedeno stališče prevladalo, zlasti ker Parlament še ni sprejel svojega stališča in ker je, ko ga je sprejel maja 2012, priporočil, naj se sklepi sprejemajo z delegiranimi akti. Nato naj bi Komisija v „non-paper“ iz januarja 2013 ponovila ugovore zoper stališče Sveta, hkrati pa predstavila nekatere elemente rešitve za izhod iz slepe ulice.

93. Drugič, Komisija navaja, da so njeni predstavniki od tristranskega srečanja 30. januarja 2013, na katerem je postalo očitno, da obstaja tveganje izkrivljanja predloga okvirne uredbe, in takoj ko jim je to dovolil kolegij komisarjev, na naslednjih sestankih opozorili sozakonodajalca, da bi Komisija lahko umaknila ta predlog.[67] Šele ko se je v začetku maja 2013 izkazalo, da ju ne more prepričati o nujnosti spremembe njunega skupnega stališča, naj bi prevzela odgovornost in sprejela izpodbijani sklep.

94. Tretjič, Komisija trdi, da ob pripravi notranjega obvestila SI(2013)231 datum prihodnjega tristranskega srečanja še ni bil znan. Dejstvo, da je bil izpodbijani sklep sprejet isti dan, ko sta sozakonodajalca nameravala sprejeti končni dogovor, naj bi bilo naključje. Komisija dodaja, da bi njeno prezgodnje omenjanje možnosti umika predloga okvirne uredbe škodilo mirnosti medinstitucionalne razprave in dobremu poteku zakonodajnega postopka.

95. Kar nato zadeva neuporabo drugih postopkovnih možnosti, ki izhajajo iz Poslovnika Sveta, Komisija trdi, da je zaradi sodelovanja pri vsem delu skupine finančnih svetovalcev Sveta ugotovila, da so stališča držav članic popolnoma jasna in da uradno glasovanje ne bi spremenilo položaja.

B – *Presoja*

96. Najprej, da bi pravilno opredelil obseg problematike načela lojalnega sodelovanja, moram poudariti, da prva omejitev izvajanja pooblastila za umik izhaja iz prepovedi zlorabe pooblastil. V skladu z ustaljeno sodno prakso je o aktu, pri katerem so bila zlorabljena pooblastila, mogoče govoriti le takrat, kadar je na podlagi objektivnih, upoštevnih in skladnih indicev mogoče sklepati, da je bil sprejet izključno ali vsaj odločilno za izpolnjevanje drugih ciljev, kot so navedeni v njem, ali izognitev postopku, ki je posebej določen s Pogodbo DEU za obravnavanje okoliščin predmetne zadeve.[68]

97. Zato morebitne kršitve načela lojalnega sodelovanja ni mogoče enačiti z zlorabo pooblastil.

98. V zvezi s tem po eni strani opozarjam, da načelo lojalnega sodelovanja omogoča odpravo negotovosti, ki so posledica sivih lis v Pogodbi, kot izvirajo iz pravil izvajanja pooblastila za umik. Po drugi strani, čeprav se uporablja za neuradno sodelovanje institucij Unije, nima vsebine, ki bi jo bilo mogoče točno opredeliti.[69]

99. Načelo lojalnega sodelovanja, kodificirano v členu 13(2) PEU, se nanaša na zahtevano upoštevanje delitve pristojnosti in institucionalnega ravnovesja.[70] V tem okviru lahko v skladu s členom 295 PDEU Parlament, Svet in Komisija, da v medsebojnem soglasju določijo načine svojega sodelovanja, sklenejo medinstitucionalne sporazume, ki so po potrebi zavezujoči.

67 — Komisija ima v mislih sestanek delovne skupine finančnih svetovalcev 26. februarja 2013 in tristransko srečanje 27. februarja 2013 (iz spisa je razvidno, da je Komisija 12. aprila 2013 poslala elektronski dopis, v katerem je zahtevala popravek „zbirne preglednice“ zaradi tega tristranskega srečanja) ter sestanka delovne skupine finančnih svetovalcev 9. aprila in 2. maja 2013 in tristransko srečanje 25. aprila 2013.

68 — Glej zlasti sodbi Španija/Svet (C-310/04, EU:C:2006:521, točka 69 in navedena sodna praksa), ter Španija/Svet (C-442/04, EU:C:2008:276, točka 49 in navedena sodna praksa).

69 — Za temeljito analizo glej Blumann, C., „Caractéristiques générales de la coopération interinstitutionnelle“, [*l*]*'union européenne carrefour de coopérations, LGDJ*, 2000, str. 29– 61.

70 — Sodbi Parlament/Svet (EU:C:1995:91, točka 23) in Grčija/Svet (EU:C:1988:450, točka 16).

100. Svet s tem tožbenim razlogom in ob upoštevanju časovnega poteka dejstev v zadevnem sporu Komisiji v bistvu očita, da je namen umakniti predlog izrazila šele v zelo pozni fazi tristranskih srečanj, ko sta bila Parlament in Svet tik pred dogovorom o uporabi rednega zakonodajnega postopka. Zdi se torej, da Svet izhaja iz predpostavke, v skladu s katero je to, da je bilo tristransko srečanje načrtovano za isti dan kot sprejetje izpodbijanega sklepa, nasprotovalo temu, da Komisija izvaja svoje pooblastilo za umik.

101. Kljub priznavanju pomena tristranskega srečanja [71] kot izraza medinstitucionalnega sodelovanja, ki sem ga potrdil že v okviru preučitve prvega tožbenega razloga, pa politična razsežnost zakonodajnega postopka ne more prevladati nad njegovo pravno razsežnostjo.

102. Tristranska srečanja se namreč vodijo v neformalnem okviru ter so lahko sklicana v vseh fazah postopka in na različnih ravneh predstavništva, odvisno od narave pričakovane razprave. [72] Tako kot spravni odbor v okviru rednega zakonodajnega postopka (in predtem soodločanja) ima tristransko srečanje vlogo arbitražnega reševanja sporov, do katerih lahko pride med institucijami, in iskanja dogovora med njimi.

103. Vendar – v nasprotju s spravnim odborom – tristransko srečanje nima lastnega obstoja v Pogodbi PEU in ni pravno zavezujoča faza zakonodajnega postopka. [73] To je razvidno tudi iz zgoraj navedene skupne izjave iz leta 2007, v skladu s katero „pismo kaže pripravljenost Sveta, da sprejme izid [tristranskega srečanja] ob upoštevanju pravno-jezikovnega pregleda, če bo potrjen z glasovanjem na plenarnem zasedanju“. [74] Iz tega razloga menim, da očitka, ki se nanaša na domnevno „prepozno“ pošiljanje izpodbijanega sklepa, ni mogoče sprejeti.

104. V teh okoliščinah se mi zdi bistveno poudariti, da je pred aktom o umiku in po njem potrebna obsežna komunikacija med Komisijo in sozakonodajalcema. Do umika namreč ne sme priti nepričakovano ali ob kršenju zahteve dobre vere.

105. V zvezi s tem lahko določbe medinstitucionalnih sporazumov vsebujejo koristne informacije. Tako je med drugim iz okvirnega sporazuma z dne 20. novembra 2010, ki sta ga sklenila Parlament in Komisija, razvidno, da mora Komisija pravočasno in podrobno obrazložiti umik katerega koli od svojih predlogov, o katerem je Parlament že podal svoje mnenje v prvi obravnavi. [75] Poleg tega si institucije v skladu s Skupno izjavo iz leta 2007 prizadevajo med postopkom sodelovati v dobri veri, ob popolnem spoštovanju politične narave postopka odločanja.

106. V obravnavani zadevi ni videti, da je Komisija v celoti izpolnila svojo obveznost obsežnega sporočanja, ki bi bilo časovno usklajeno z drugimi institucijami. Zlasti preprosta izmenjava elektronskih dopisov med uradniki Komisije in Sveta z dne 25. novembra 2011, v katerih je omenjeno izkrivljanje predloga Komisije, ni primerno sredstvo za ta namen. Iz spisa je vseeno razvidno, da je Komisija od februarja 2013 večkrat in na visoki ravni omenjala možnost umika.

71 — Gre namreč za pomemben postopek, katerega nastanek sega v 80. leta 20. stoletja, saj so bila tristranska srečanja uvedena s Skupno izjavo Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije o različnih ukrepih za boljši potek proračunskega postopka (UL 1982, C 194).

72 — Točka 8 Skupne izjave iz leta 2007.

73 — Kljub temu pa je omenjeno v zgoraj navedeni skupni izjavi iz leta 2007, sprejeti pred Lizbonsko pogodbo, iz katere (točka 14) izhaja, da če je sporazum dosežen v prvi obravnavi v Parlamentu z neformalnimi pogajanji na tristranskih srečanjih, ga predsedujoči Coreperju posreduje v obliki predlogov sprememb k predlogu Komisije.

74 — Glej točko 14 Skupne izjave iz leta 2007.

75 — Okvirni sporazum o odnosih med Evropskim parlamentom in Evropsko komisijo (UL 2010, L 304, str. 47). Ta sporazum je vključen v Poslovnik Parlamenta (kot Priloga XIII).

107. Tako je predstavnik Komisije na sestanku finančnih svetovalcev 26. februarja 2013 poudaril, da bo predlagani pristop izkrivil predlog Komisije, zaradi česar bi ta lahko razmislila o njegovem umiku.[76] Institucije, zlasti Parlament, so se na petem tristranskem srečanju očitno zavedale tveganja umika, ker je poročevalec M. Kazak Komisijo zaprosil, naj predlog podpre in ne umakne.[77] Komisija je nato na sestanku finančnih svetovalcev 9. aprila 2013 jasno ponovila, da obstaja možnost umika, če bi se za sklepe o dodelitvi makrofinančne pomoči izbral redni zakonodajni postopek.[78] Poleg tega je Komisija na sestanku 2. maja 2013 ne le omenila, da obstaja tveganje umika, ampak je priznala, da tako možnost preučujejo službe Komisije na najvišji ravni.[79]

108. Posledično na podlagi dejanskih elementov iz spisa ni mogoče ugotoviti, da je Komisija kršila načelo lojalnega sodelovanja.

109. Nazadnje, v zvezi z vprašanjem, da Komisija ni izčrpala postopkovnih možnosti, ki so na voljo v Poslovniku Sveta, opozarjam, da so poslovniki institucij neznačilni akti, ki urejajo načela organizacije vsake od teh institucij. Kar zadeva učinke, ki jih poslovniki lahko imajo v razmerju do drugih institucij, lahko ti urejajo le načine sodelovanja med institucijami. Tako se mi zdi nesporno, da lahko vplivajo na ravnanje druge institucije, med drugim tako, da zanjo določajo neko zahtevo ali ji podeljujejo določeno pristojnost. Tak je primer člena 3(2) v povezavi s členom 11(1) Poslovnika Sveta, iz katerega izhaja, da ima Komisija možnost zahtevati, da se na dnevni red uvrsti točka, ki zahteva postopek glasovanja. Nasprotno pa nič v zgoraj navedeni določbi ne pomeni obveznosti za Komisijo.

110. Poleg tega namen sodbe Parlament/Svet, ki jo je v podporo temu tožbenemu razlogu navedel Svet,[80] ni bil kaznovati neizčrpanja pravnih sredstev Parlamenta, ampak to, da je njegova odločitev temeljila na razlogih, ki niso bili povezani z zadevnim aktom, in da pri tem predvsem ni upošteval nujnosti postopka in potrebe po sprejetju uredbe pred datumom, ki ga je Svet upravičeno zagovarjal.

111. Posledično je treba ob upoštevanju načela institucionalnega ravnovesja, ki zahteva avtonomijo institucij, zavrniti tezo, v skladu s katero bi morala Komisija na podlagi določb Poslovnika Sveta zahtevati glasovanje pred umikom zakonodajnega predloga.

112. V vsakem primeru ugotavljam, da je bila s Pogodbama uvedena jasna razdelitev funkcij in pristojnosti med političnimi institucijami Unije. Iz tega izhaja, da lahko vsaka od njih zakonito sprejme svoje politične smernice in uporablja razpoložljiva sredstva delovanja, da bi vplivala na druge institucije. Predhodno obveščanje o možnosti umika, kot ga je Komisija uporabila na petem tristranskem srečanju 26. februarja 2013, tako nikakor ne more biti enako protipravni grožnji, ki pomeni zlorabo pooblastil.

113. Zato predlagam, naj se drugi tožbeni razlog zavrne.

76 — Glej dokument, ki ga je posredovala Komisija, z naslovom „Report: Financial Counsellors WG of 26 February 2013, ECFIN/D2/NL/SN324590“, str. 3.

77 — *Ibidem*, str. 6: „He asked COM to encourage and not to withdraw its proposal“.

78 — Glej dokument, ki ga je posredovala Komisija, z naslovom „Report: Financial Counsellors WG of 9 April 2013 on MFA, ECFIN/D2/NL dl Ares(2013)“, (str. 1 in 5).

79 — Glej dokument, ki ga je posredovala Komisija: „ECFIN/D2/NL/ dl Ares (2013) Report: Financial Counsellors WG of 2 May 2013 on the MFA“, str. 2.

80 — Sodba Parlament/Svet (EU:C:1995:91, točki 27 in 28).

VII – **Kršitev obveznosti obrazložitve**

A – *Trditve strank*

114. Čeprav Svet priznava, da je izpodbijani sklep akt „zunaj nomenklature“, s tretjim tožbenim razlogom trdi, da je sklep o umiku zakonodajnega predloga akt, ki je lahko predmet sodnega nadzora. Posledično bi moral tak sklep o umiku izpolnjevati obveznost obrazložitve, določeno v členu 296, drugi odstavek, PDEU, kot je razložena v sodni praksi,[81] in to ne glede na to, ali ta sklep pomeni sklep v smislu člena 288 PDEU.[82]

115. Izpodbijani sklep pa naj ne bi privedel do nobenih pojasnil ali objave in naj ne bi vseboval razlogov za umik.

116. Komisija trdi, da Svet zamenjuje natančno obveznost, predpisano v členu 296 PDEU, ki je obrazložiti pravne akte Unije v smislu člena 288 PDEU z vključitvijo obrazložitve v samo besedilo zadevnega akta, in splošno načelo, izraženo v členu 41(2)(c) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, v skladu s katerim mora vsaka odločitev institucije temeljiti na razlogih, ki se v kakršni koli obliki sporočijo zadevnim strankam.

117. Trdi, da je sklep o umiku, kakršen je izpodbijani sklep, notranja postopkovna odločitev, in ne pravni akt v smislu člena 288 PDEU. Tak sklep naj ne bi imel naslovnika v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU ali člena 288 PDEU. Vseboval naj ne bi ne naslova, ne sklicevanj, ne uvodnih izjav, ne členov. Sklepa naj ne bi bilo treba niti vročiti niti objaviti v smislu člena 297(2) PDEU, da bi začel učinkovati. Zato naj se zanj ne bi uporabljala obveznost obrazložitve iz člena 296 PDEU.[83]

B – *Analiza*

118. Čeprav priznavam ustavno vrednost obveznosti obrazložitve, kot jo razlaga Sodišče,[84] moram zaradi narave in okoliščin sprejetja izpodbijanega akta ugotoviti, da izpodbijani sklep ne spada na področje obveznosti obrazložitve iz člena 296 PDEU.

119. V obravnavani zadevi je iz besedila dopisa podpredsednika Komisije razvidno, da izpodbijani sklep nedvoumno in dokončno določa stališče Komisije,[85] ki izraža namen Komisije, da prekine zakonodajni postopek. Torej gre za notranjo postopkovno odločitev institucij.

120. V zvezi s tem opozarjam, da je Sodišče v okviru medinstitucionalnega dialoga že sprejelo ustno izjavo komisarja, s katero je ta izrazil predlog Komisije, kot veljavno fazo zakonodajnega postopka. Po mnenju Sodišča dejstvo, da ta spremenjeni predlog Komisije ni bil v pisni obliki, ni imelo posledic. Namreč, „člen 149(3) Pogodbe [postal člen 293(2) PDEU] ne zahteva, da so spremenjeni predlogi nujno v pisni obliki. Taki spremenjeni predlogi so del zakonodajnega postopka Skupnosti, za katerega je

81 — Glej zlasti sodbi Svet/Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718, točka 50) in Kendrion/Komisija (C-50/12 P, EU:C:2013:771, točki 41 in 42).

82 — Glej v tem smislu sodbi Komisija/Svet (EU:C:2009:590, točka 42) in Komisija/Svet (EU:C:2013:752, točka 28).

83 — Poleg tega naj to, da razlogi za postopkovno odločitev niso omenjeni v zaznamku, katerega predmet mora biti tak sklep v skladu s členoma 8(4) in 16 Poslovnika Komisije (UL L 55, str. 61) v zapisniku seje ali seznamu sprejetih aktov, ne bi pomenilo kršitve obveznosti obrazložitve.

84 — Glej zlasti sodbi Komisija/Svet (EU:C:2009:590, točke od 37 do 39 in 42) in Švica/Komisija (C-547/10 P, EU:C:2013:139, točka 67).

85 — V zvezi s sodno prakso, v kateri se dopisu komisarja za konkurenco ter korespondenci med GD in državo članico zavrača priznanje narave izpodbojnega akta, ker gre le za predlog omilitve omejevalnega učinka sporazuma med podjetji, glej sodbo Nefarma/Komisija (T-113/89, EU:T:1990:82).

značilna določena prožnost, potrebna za zbližanje stališč institucij. Bistveno se razlikujejo od aktov, ki jih Komisija sprejme in se nanašajo neposredno na posameznike. V teh okoliščinah za sprejetje teh predlogov ni mogoče zahtevati, da se strogo upoštevajo formalnosti, predpisane za sprejetje aktov, ki se neposredno nanašajo na posameznike“. [86]

121. Ta analiza še toliko bolj velja za priznanje, da za dopis komisarja, v katerem je izraženo stališče kolegija, ne velja obveznost obrazložitve, ker je del zakonodajnega postopka, kot ga je opredelilo Sodišče.

122. Poleg tega, če Sodišče nadzor zakonitosti akta *sui generis*, ki se obravnava v postopku v glavni stvari, omeji le na formalno raven, ki zadeva bistvo pravice do umika, je očitno, da obveznost obrazložitve v smislu člena 296 PDEU, temelječa na načelu, v skladu s katerim mora zadevni akt jasno in nedvoumno izražati razlogovanje avtorja akta, tako da se lahko stranke seznanijo z utemeljitvijo sprejetega ukrepa in da lahko pristojno sodišče izvede nadzor, [87] ni upoštevna.

123. V resnici – ker Komisija ostaja v mejah bistva pooblastila za umik, kot so opredeljene zgoraj – obrazložitev ni potrebna, če je sozakonodajalca ustrezno obvestila o razlogih za umik na medinstitucionalnih tristranskih srečanjih in so ti razlogi tesno povezani z vlogo, ki jo Komisija opravlja v skladu s členom 17(1) PEU.

124. Posledično je treba tretji tožbeni razlog zavrniti.

125. Nazadnje, kar zadeva naložitev plačila stroškov, opozarjam, da je Svet z vložitvijo te tožbe Sodišču zakonito predložil zadevo Sodišču, da bi dobil pojasnila o obsegu ustavnega pooblastila za umik, ki ga ima Komisija, kar bi lahko takoj upravičilo delitev plačila stroškov med institucijii. Vendar se v skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Komisija je predlagala, naj se Svetu naloži plačilo stroškov, in ker ta s tožbenimi razlogi ni uspel, se mu naloži plačilo stroškov.

VIII – **Predlog**

126. Iz vseh teh razlogov Sodišču predlagam:

— naj tožbo Sveta Evropske unije zavrne in mu naloži plačilo stroškov ter

— naj odloči, da v skladu s členom 140(1) Poslovnika Sodišča države članice, ki se so intervenirale v postopku, nosijo svoje stroške.

86 — Glej sodbo Nemčija/Svet (C-280/93, EU:C:1994:367, točka 36).

87 — Sodba Deutsche Telekom/Komisija (C-280/08 P, EU:C:2010:603, točki 130 in 131).