



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
N. JÄÄSKINEN
представено на 18 декември 2014 година¹

Дело C-409/13

Съвет на Европейския съюз
срещу

Европейска комисия

„Жалба за отмяна — Институционално право — Член 293 ДФЕС — Член 294 ДФЕС —
Принцип на разпределение на правомощията между институциите на Съюза — Принцип на
институционално равновесие — Принцип на лоялно сътрудничество —
Обикновена законодателна процедура — Право на инициатива на Комисията — Правомощие за
оттегляне на предложение за законодателен акт — Обхват на съдебния контрол върху акта за
оттегляне — Мотивиране на оттеглянето“

I – Въведение

1. Настоящият, конституционен по своето естество, спор между Съвета на Европейския съюз и Европейската комисия касае въпроса дали Комисията евентуално разполага с правомощие да оттегли законодателно предложение и ако има такова, какви са обхватът и границите му. В самото начало бих искал да подчертая, че въпреки избора на страните по настоящото производство да използват израза „право на оттегляне“ за описание на оспорваната компетентност на Комисията в настоящото заключение смятам да използвам израза „правомощие за оттегляне“², тъй като упражняването на това правомощие засяга правното положение на съзаконодателя само в смисъл, че го възпрепятства да продължи законодателната процедура.

2. Жалбата на Съвета е срещу решението на Комисията от 8 май 2013 г. за оттегляне (наричано по-нататък „обжалваното решение“) на предложението за рамков регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на общи разпоредби за макрофинансовата помощ за трети държави (наричано по-нататък „предложението за рамков регламент“)³, което решение е взето по време на първото четене от обикновената законодателна процедура по смисъла на член 294 ДФЕС и преди Съветът да приеме официално позицията си по това предложение.

1 — Език на оригиналния текст: френски.

2 — Според мен да се допусне наличието на такова правомощие е равнозначно на това на Комисията да се признае нормотворческа компетентност да решава да оттегли или да продължи да поддържа законодателното си предложение, без да изисква експлицитното или имплицитното съгласие на останалите институции.

3 — COM(2011) 396 окончателен.

3. В жалбата се сочат три основания, изведени съответно от нарушаване на принципа на предоставената компетентност, изложен в член 13, параграф 2 ДЕС, и на принципа на институционално равновесие; от нарушаване на принципа на лоялно сътрудничество, съдържащ се в член 13, параграф 2 ДЕС, и от неизпълнение на задължението за мотивиране, предвидено в член 296, втора алинея ДФЕС.

4. Тъй като това е първото дело, в което от Съда се иска да прецени валидността на акт за оттегляне на законодателно предложение от страна на Комисията, се налага да бъде изразено принципно становище по споменатото правомощие и по условията и реда за неговото упражняване, както и по обхвата на съдебния контрол, който може да бъде упражнен върху акт за оттегляне. В това отношение веднага ще отбележа, че правомощието за оттегляне на Комисията е неразглеждан досега въпрос. В този смисъл то не само е много слабо засегнато в съдебната практика и доктрината, но освен това при появата си в тези източници то бива пренебрегвано поради смесването му с правото на инициатива на Комисията, както и с принципа на институционално равновесие.

5. Поради тези причини в настоящото заключение ще се постарая да открия същността на правомощието за оттегляне като такова, като същевременно ще бъде предложено, в духа на принципа на опростеност, известен още като „бръсначът на Окам“⁴, разрешение, основано на разграничение между формалния аспект на това правомощие, от една страна, и анализа на основателността на акта за оттегляне, приет от Комисията в рамките на обикновената законодателна процедура, от друга страна. Именно въз основа на това разграничение смятам да определя границите на съдебния контрол върху посоченото правомощие за оттегляне.

II – Обстоятелства, предхождащи спора, и обжалваното решение

6. Макрофинансовата помощ е финансово подпомагане от макроикономически характер, предоставяна на трети държави, които изпитват краткосрочни затруднения с платежния си баланс. Първоначално то се предоставя за всеки отделен случай с решения на Съвета, приемани на основание на член 352 ДФЕС⁵. След влизането в сила на Договора от Лисабон член 212 ДФЕС представлява специално правно основание за решенията за предоставяне на макрофинансова помощ, които трябва да бъдат приети от Европейския парламент и от Съвета съгласно обикновената законодателна процедура, при спазване на предвидената в член 213 ДФЕС спешна процедура, в рамките на която Съветът може да се произнася сам.

7. Съгласно предоставените материали по преписката предложението за рамков регламент е представено от Комисията на 4 юли 2011 г. на основание на членове 209 ДФЕС и 212 ДФЕС. Член 7 от това предложение се отнася за процедурата за предоставяне на макрофинансова помощ. Съгласно параграф 1 от този член държавата, желаеща отпускане на такава помощ, трябва да изпрати писмено искане до Комисията. Член 7, параграф 2 във връзка с член 14, параграф 2 от предложението за рамков регламент предвижда, че ако условията, посочени в член 1, член 2, член 4 и член 6, са спазени, Комисията отпуска макрофинансовата помощ в съответствие с процедурата, наречена „по разглеждане“, установена с член 5 от Регламента за „комитологията“ (ЕС) № 182/2011⁶.

4 — Приписван на Уилям Окам, философ от XIV в., принципът на опростеност се прилага в областта на науките и гласи, че „най-простите достатъчни хипотези са най-правдоподобни“. Струва ми се, че той може да се транспонира в правната обосновка, която следва да се възприеме в настоящия случай.

5 — Предишни членове 308 ЕО и 235 от Договора за ЕО.

6 — Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 година за установяване на общите правила и принципи относно реда и условията за контрол от страна на държавите членки върху упражняването на изпълнителните правомощия от страна на Комисията (ОВ L 55, стр. 13).

8. След няколко срещи на работната група на финансовите съветници предложението за рамков регламент става предмет на общ подход на Съвета, одобрен от Комитета на постоянните представители (Корепер) на 15 декември 2011 г. В рамките на този общ подход Съветът по-специално предлага, що се отнася до член 7, параграф 2 от споменатото предложение, предоставянето на изпълнителни правомощия на Комисията да бъде заменено с прилагането на обикновената законодателна процедура.

9. По време на пленарното си заседание от 24 май 2012 г. Парламентът приема, с частично гласуване на първо четене, доклада, съдържащ 53 предложения за изменения по предложението за рамков регламент. За целите на предоставянето на макрофинансова помощ в този доклад по-специално се предлага използването по-скоро на делегирани актове, отколкото на актове за изпълнение⁷.

10. На 5 и 28 юни 2012 г. и на 19 септември 2012 г. се провеждат три неформални тристранни срещи между Парламента, Съвета и Комисията. От тях става ясно, че въпреки различията помежду им относно това коя процедура трябва да се следва за предоставянето на макрофинансова помощ и Парламентът, и Съветът не са подкрепяли предложението на Комисията за използване на актове за изпълнение.

11. На 10 януари 2013 г., с оглед на четвъртата тристранна среща, Комисията представя „non-paper“ [неофициален документ] със заглавие „Landing zone on implementing acts, delegated acts and co-decision in the MFA Framework Regulation“ (наричан по-нататък „non-paper“ на Комисията“), в който се предлага компромисно решение по отношение на процедурата за предоставяне на макрофинансова помощ. То се състои в „съчетание между (i) подробни условия за макрофинансовата помощ; (ii) механизми на неформална консултация в допълнение [към предложения процес на вземане на решения]; (iii) включването на най-много четири делегирани акта; (iv) селективното използване на комитологията и (v) различни механизми за оценка и отчитане“.

12. След четвъртата тристранна среща на 30 януари 2013 г. Парламентът и Съветът предвиждат друго компромисно решение, състоящо се в прилагането на обикновената законодателна процедура за приемането на решение за предоставяне на макрофинансова помощ, в използването на акт за изпълнение за приемането на споразумението с държавата бенефициер, както и в делегирането на правомощие на Комисията да приема някои актове, свързани с отпусканата по този начин помощ⁸.

13. По време на петата тристранна среща на 27 февруари 2013 г. представителите на Парламента и Съвета потвърждават волята си да се запази използването на обикновената законодателна процедура за предоставянето на макрофинансова помощ. Съгласно жалбата представителят на Комисията на този етап отбелязал, че тази институция си задава въпроса дали такъв подход не изопачава предложението ѝ и че евентуално би могла да го оттегли поради незачитане на правото ѝ на законодателна инициатива.

14. Подходът, състоящ се в заменяне на процедурата по приемане на акт за изпълнение с обикновената законодателна процедура, е уреден с принципно споразумение между Парламента и Съвета, формализирано по време на шестата тристранна среща на 25 април 2013 г. По този повод представителят на Комисията официално изразява несъгласието си с този подход. В писмо от 6 май 2013 г., изпратено до г-н Rehn — заместник-председател на Комисията,

7 — 2011/0176(COD) от 24 май 2012 г. Текст, приет от Парламента с частично гласуване на първо четене/единствено четене (ОВ C 264, 2012 г.).

8 — Това решение е подробно описано в документ от 19 февруари 2013 г., предоставен на членовете на работната група на финансовите съветници, в която са участвали представители на Комисията.

председателят на Корепер изразява съжаление във връзка с изявлението на представителя на Комисията по време на шестата тристранна среща. Той я моли да преразгледа позицията си по-специално с оглед на перспективата за неминуемо постигане на споразумение между Парламента и Съвета.

15. С писмо от 8 май 2013 г., изпратено до председателите съответно на Парламента и на Съвета, което представлява обжалваното решение, г-н Rehn ги уведомява, че на 2045-ото си заседание колегиумът на членовете на Комисията е решил да оттегли предложението за рамков регламент в съответствие с член 293, параграф 2 ДФЕС. В протокола от заседанието се споменава по този въпрос, че „Комисията одобрява подхода, посочен в докладна записка SI(2013)231“⁹. От тази записка е видно становището на службите на Комисията, че използването на обикновената законодателна процедура представлява изопачаване на предложението за рамков регламент, поради това че процедурата би станала тежка и непредвидима и преди всичко поради това че решенията за предоставяне на помощта под формата на отделни регламенти биха имали същия нормативен ранг като рамковия регламент. Освен това в докладната записка се изразяват и опасения от конституционен порядък във връзка с ограничаване на правото на инициатива на Комисията.

16. Парламентът и Съветът формализират споразумението си в съвместна декларация, приета на 9 юли 2013 г.

III – Искания на страните и производство пред Съда

17. С жалбата си, подадена на 18 юли 2013 г., Съветът иска от Съда да отмени обжалваното решение и да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

18. В писмената си защита Комисията иска от Съда да отхвърли жалбата като неоснователна и да осъди Съвета да заплати съдебните разноски.

19. Допуснати да встъпят в подкрепа на исканията на Съвета са Чешката република, Федерална република Германия, Френската република, Италианската република, Кралство Нидерландия, Словашката република, Република Финландия, Кралство Швеция, както и Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия.

20. В съдебното заседание, проведено на 23 септември 2014 г., са изслушани Чешката република, Федерална република Германия, Френската република, Италианската република, Обединеното кралство, Съветът и Комисията.

IV – По допустимостта

21. Най-напред следва да се установи дали обжалваното решение е акт, срещу който може да бъде подадена жалба по смисъла на член 263 ДФЕС. Струва ми се, че този въпрос трябва да бъде разгледан служебно от Съда, за да се установи неговата компетентност за разглеждането на жалбата.

9 — Тази бележка, приложена към преписката от Комисията, представлява изготвено от Генерална дирекция (ГД) „Икономически и финансови въпроси“ проучване под ръководството на кабинета на г-н Rehn, където са описани провеждането на преговорите по предложението за рамковия регламент и мотивите, обосноваващи оттеглянето.

22. Съгласно постоянната съдебна практика обжалваеми актове по смисъла на член 263 ДФЕС са всички приети от институциите актове, независимо от характера и формата им, които целят да породят задължителни правни последици¹⁰. За да се определи дали даден акт поражда такива последици, е необходимо придържане към самата му същност, както и към намерението на неговия автор¹¹. Поради това формата на акта или решението по принцип не е от значение, що се отнася до допустимостта на жалба за отмяна, насочена срещу него¹².

23. В настоящия случай става въпрос за нетипичен акт¹³, а именно за писмо на заместник-председателя на Комисията, изпратено до председателите съответно на Парламента и на Съвета, с което Комисията ги уведомява за решението на колегиума си да оттегли предложението за рамков регламент в съответствие с член 293, параграф 2 ДФЕС.

24. Следователно с обжалвания акт Комисията слага край на законодателната процедура, като по този начин лишава Парламента и Съвета от всякаква възможност за действие. Всъщност, както отбелязва Съветът, обжалваният акт е засегнал правното му положение, като му е попречил да приеме предложението, с което преди това е бил сезиран.

25. Поради това в случая е уместно да се направи изводът, че обжалваното решение е породило правни последици в отношенията между институциите. Следователно то цели именно да породи задължителни правни последици. От това следва, че жалбата за отмяна на въпросното решение е допустима.

V – По нарушаването на принципа на предоставената компетентност и на принципа на институционално равновесие

A – Доводи на страните

26. В рамките на първото си основание Съветът, подкрепян от встъпилите държави членки, макар да подчертава връзката, която съществува между принципа на предоставената компетентност и принципа на институционално равновесие¹⁴, изтъква, че в Договорите няма изрична разпоредба, въз основа на която Комисията да разполага с общо правомощие, позволяващо ѝ да оттегля предложенията, които представя на законодателя.

27. Съветът оспорва наличието на „право“ на оттегляне с естество, симетрично на предвиденото в член 17, параграф 2 ДЕС право на инициатива, което е почти абсолютно, тъй като е дискреционно. Правото на оттегляне на Комисията, напротив, трябвало да бъде ограничено до обективни положения, сред които попадали изтичането на период от време или настъпването на нови обстоятелства или появата на нови технически или научни данни, в резултат на които законодателното предложение става неактуално или безпредметно, продължителната липса на значителен напредък на законодателната процедура, което предвещава неуспех, или пък

10 — Вж. решения Комисия/Съвет, известно като „AETR“ (22/70, EU:C:1971:32, т. 42), Парламент/Съвет и Комисия (C-181/91 и C-248/91, EU:C:1993:271, т. 13) и Комисия/Съвет (C-27/04, EU:C:2004:436, т. 44).

11 — Вж. решение Нидерландия/Комисия (C-147/96, EU:C:2000:335, т. 27).

12 — Определение Makhteshim-Agan Holding и др./Комисия (C-69/09 P, EU:C:2010:37, т. 37 и 38).

13 — Относно допустимостта на решение, прието от представителите на държавите членки в качеството им на представители на своите правителства, а не на членове на Съвета, вж. също решение Комисия/Съвет (C-114/12, EU:C:2014:2151, т. 38—40).

14 — Вж. в това отношение решения Meroni/Haute Autorité (9/56, EU:C:1958:7, стр. 44); Meroni/Haute Autorité (10/56, EU:C:1958:8, стр. 82); Roquette Frères/Съвет (138/79, EU:C:1980:249, т. 33 и 34); Wybot (149/85, EU:C:1986:310, т. 23); Парламент/Съвет (C-70/88, EU:C:1990:217, т. 22) и Парламент/Съвет (C-133/06, EU:C:2008:257, т. 57).

наличието на обща стратегия, споделена със законодателя в дух на лоялно сътрудничество и зачитане на институционалното равновесие¹⁵. Така ролята на Комисията в рамките на обикновената законодателна процедура се свежда до тази на „honest broker“ [честен посредник]¹⁶.

28. Поради това общото правомощие за оттегляне не можело да бъде признато на Комисията на основание на член 293, параграф 2 ДФЕС, освен ако не се пренебрегнат както буквата, така и духът на тази разпоредба, която целяла да улесни законодателния процес. Освен това признаването на Комисията на общо правомощие за оттегляне щяло да лиши от полезно действие правото на Съвета, предвидено в член 293, параграф 1 ДФЕС, да измени предложението на Комисията в пределите на неговия предмет и целта му¹⁷.

29. Освен това Съветът изтъква, че всеки път, когато Комисията не е съгласна с договорените между съзаконодателите изменения или когато не е удовлетворена от крайния резултат от преговори, дискреционното правомощие за оттегляне щяло да ѝ предостави необосновано средство за оказване на натиск върху хода на законодателната работа, както и право на вето върху законодателните действия в зависимост от съображения, свързани с политическата целесъобразност, което щяло да постави Комисията наравно със съзаконодателите и така да доведе до изкривяване на обикновената законодателна процедура, до изземване на законодателните правомощия, отредени на Парламента и на Съвета с член 14, параграф 1 ДЕС и член 16, параграф 1 ДЕС, както и до предоставяне на възможност на Комисията да превишава правото си на инициатива. Признаването на Комисията на дискреционно правомощие за оттегляне щяло да е в противоречие и с разделението на властите, както и с принципа на демокрация по смисъла на член 10, параграфи 1 и 2 ДЕС¹⁸.

30. В становището си¹⁹ Федерална република Германия добавя, че с оглед на повишаването на значимостта на ролята на Парламента в рамките на законодателната процедура, както и на значението, което придават институциите на Европейския съюз на процедурата на неформални преговори в тристранните срещи, Комисията вече не може — тъй като в противен случай би нарушила принципа на лоялно сътрудничество — да оттегля законодателното си предложение след момента, в който бъде постигнат компромис между съзаконодателите, предвещаващ приемането на съответния законодателен акт.

31. В защитата си Комисията изтъква, че оттеглянето на законодателно предложение представлява, по подобие на представянето или изменението на такова предложение, един от изразите на правото ѝ на инициатива в общ интерес на Съюза, предвидено в член 17, параграф 1, първо изречение ДЕС. Поради това, както самата Комисия следвало да реши дали да представи законодателно предложение и дали да измени първоначалното си предложение

15 — В това отношение Съветът се позовава на член 7, параграфи 2 и 3 от Протокол (№ 2) относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност, приложен към Договорите за ЕС и за функционирането на ЕС (наричан по-нататък „Протоколът относно субсидиарността“).

16 — В този смисъл точки 13, 17, 22, 24 и 27 от Съвместната декларация на Европейския парламент, Съвета и Комисията относно практическите условия и ред за процедурата на съвместно вземане на решение (член 251 от Договора за ЕО) (ОВ С 145, 2007 г., стр. 5, наричана по-нататък „Съвместната декларация от 2007 г.“).

17 — Решения ACF Chemiefarma/Комисия (41/69, EU:C:1970:71); Комисия/Съвет (355/87, EU:C:1989:220, т. 44) и Eurotunnel и др. (C-408/95, EU:C:1997:532, т. 39).

18 — Съветът се позовава на съдебната практика, съгласно която този принцип намира израз както в Парламента, така и в принадлежността на членовете на Съвета към правителства, политически отговорни пред съответните национални парламенти. Вж. в този смисъл решения Roquette Frères/Съвет (EU:C:1980:249, т. 33); Maizena/Съвет (139/79, EU:C:1980:250, т. 34) и Комисия/Съвет (C-300/89, EU:C:1991:244, т. 20).

19 — Вярно е, че този довод е представен от Федерална република Германия в рамките на второто основание, свързано с нарушаване на принципа на лоялно сътрудничество. При все това отговорът на тази критика е от основно значение с оглед признаването на самото правомощие за оттегляне.

или вече изменено предложение, така следвало самата тя, докато предложението ѝ още не е прието, да реши дали да продължи да го поддържа, или да го оттегли²⁰. Член 7 от Протокола относно субсидиарността доказвал, че авторите на Договора за функционирането на ЕС са замислили правото на оттегляне на Комисията като общо право.

32. Трайно установената практика на Комисията гарантирала зачитането на правомощията на останалите институции на Съюза и на принципа на лоялно сътрудничество. Извън случаите на груповите периодични оттегляния, Комисията извършвала и оттегляния в конкретни случаи, когато установи липса на политическа подкрепа за своята инициатива²¹.

33. Що се отнася до настоящия случай, Комисията оспорва, на първо място, че е иззела правомощията на законодателя на Съюза²². С приемането на обжалваното решение тя поела отредените ѝ в рамките на законодателната процедура отговорности, налагащи ѝ съгласно член 17, параграф 1 ДЕС да предприеме подходящите инициативи, за да допринесе за общия интерес на Съюза, при това в хода на цялата процедура. Комисията оспорва факта, че обжалваното решение нарушава член 293, параграф 1 ДФЕС, и подчертава, че то представлява процедурно правило, а не израз на някакъв общ принцип, съгласно който Съветът имал правото да приема акт при всякакви обстоятелства, без да зачита предписаното в член 13, параграф 2 ДФЕС задължение. Споменатият по-горе член 293, параграф 1 ДФЕС също не забранявал на Комисията да оттегля законодателни предложения.

34. Що се отнася до разпоредбата на член 293, параграф 2 ДФЕС, тя илюстрирала това, че Комисията има роля през цялата законодателна процедура и тази роля се състои не само в насърчаване на контактите между съзаконодателите с цел сближаване на съответните им позиции, но и в поемането — в рамките на тристранните срещи — на собствените си отговорности чрез защитата на позицията си и при необходимост чрез оттегляне на първоначалното си предложение при обстоятелства като тези в настоящия случай.

35. Накрая Комисията оспорва, че обжалваното решение засяга принципа на демокрацията, като подчертава, че подобно на други институции на Съюза, тя черпи собствената си демократична легитимност — по-специално по силата на член 17, параграфи 7 и 8 ДЕС, и политическата си легитимност от Парламента.

20 — Вж. в този смисъл решение Fediol/Комисия (188/85, EU:C:1988:400, т. 37).

21 — Комисията добавя, че между 1977 г. и 1994 г., в редките случаи, когато не е било възможно да постигне разрешение в съответствие с правото на Съюза, тя е оттегляла законодателното си предложение с мотива, че законодателят е възнамерявал да приеме акт, който да изопачи предложението ѝ, тежко да накърни институционалното равновесие или да съдържа явна незаконосъобразност. Вж. работните програми на Комисията за 2011 г., 2012 г. и 2013 г. (съответно COM(2010) 623 окончателен, COM(2011) 777 окончателен и COM(2012) 629 окончателен).

22 — Вж. в този смисъл решение Eurotunnel и др. (EU:C:1997:532, т. 39).

Б – Анализ (наличие, обхват и упражняване на правомощието за оттегляне на законодателно предложение в рамките на обикновената законодателна процедура по смисъла на член 294 ДФЕС)

1. Въведение

36. Макар че страните в настоящото производство изглежда споделят изходното положение, че правото на Съюза позволява на Комисията да оттегля законодателно предложение, те спорят по конституционното основание и обхвата на това правомощие. Поради това възнамерявам, първо, да установя правното основание и същността на правомощието за оттегляне на Комисията, след което, на второ място, да разгледам точното правно естество на решението за оттегляне от гледна точка на обхвата на съдебния контрол, който следва да се упражни върху такъв акт²³.

2. Конституционно основание на правомощието за оттегляне

37. Като се позовава на нарушаване на принципа на предоставената компетентност, в първото си основание Съветът ясно излага опасенията си, свързани с признаването на правомощие на Комисията, по силата на което тя би блокирала законодателната дейност на Съюза и би се издигнала в ранг на съзаконодател, който разполага с право на законодателно вето, лишавайки по този начин Парламента и Съвета от прерогативите им. Съветът същевременно посочва, че възможността за оттегляне на законодателно предложение на практика винаги е била признавана на Комисията като следствие от правото на инициатива, от което обаче не позволявало да се направи извод, че е налице „право“ на оттегляне.

38. Считам обаче, от една страна, че тези опасения не са обосновани, тъй като признаването на ограничено във времето правомощие за оттегляне на законодателното предложение съгласно член 294 ДФЕС само по себе си допринася за запазването на институционалното равновесие по смисъла на член 13, параграф 2 ДЕС, тъй като налага всяка от институциите да упражнява компетентността си при зачитане на компетентността на останалите²⁴. Освен това подходът, който цели, от една страна, да допусне съществуването на възможност на Комисията да извършва оттегляния за конкретни случаи, „ограничени до положения от обективно естество, независими от нейните частни интереси“, и от друга страна, да отхвърли съществуването на такова нейно правомощие, ми се струва, че съдържа вътрешно противоречие.

39. От друга страна, още по-малко споделям обаче позицията, която изглежда Комисията защитава, като поддържа, че дадено решение за оттегляне е подчинено на същите правила като представянето на законодателно предложение. Всъщност считам, че в разпоредбите на Договорите не е залегнал подход, основан на пълна симетрия между правото на законодателна инициатива и правомощието за оттегляне. Напротив, правомощието за оттегляне представлява компетентност, несъмнено значима, но притежаваща своеобразни характеристики и специфични ограничения.

40. Безспорно е, че Договорите не предвиждат изрично нито наличието на такова правомощие за оттегляне на законодателно предложение от Комисията, нито, на още по-силно основание, условията и реда за неговото упражняване. При все това съгласно трайно установена традиция Комисията извършва отделни или групови оттегляния като „административно

23 — При всички положения, настоящият анализ има за цел единствено упражняването на прерогативите на Комисията в рамките на обикновената законодателна процедура и се ограничава до отношенията с останалите институции в тези рамки.

24 — Решение Парламент/Съвет (EU:C:1991:373, т. 20).

прочистване“²⁵. В практиката на Съда възможността за оттегляне се появява само инцидентно. От нея следва, че „Комисията е свободна да оттегли или [да] измени предложението си [...] ако след нова преценка на интересите на Общността счете приемането на разглежданите мерки за излишно“²⁶. Възможността за оттегляне се допуска и съгласно Протокола относно субсидиарността, който предвижда оттегляне на законодателен проект поради съмнения, изразени от националните парламенти, по отношение на спазването на принципа на субсидиарност.

41. В това отношение още от самото начало искам да отбележа, че легитимността на Съюза се основава на констатацията, че Учредителните договори се квалифицират като конституционна харта, с която се създава правен ред, чиито субекти са гражданите на Съюза²⁷. Тази легитимност означава, че с установените с Договорите правила, свързани с формирането на волята на институциите, „не разполагат нито държавите членки, нито самите институции“²⁸. По-специално границите на компетентността, предоставена на Комисията с конкретна разпоредба на Договора, не могат да бъдат изведени от общ принцип, а трябва да се изведат от тълкуване на самия текст на разглежданата разпоредба²⁹.

42. Така съгласно член 14, параграф 1 ДЕС и член 16, параграф 1 ДЕС, разглеждани във връзка с член 289, параграф 1 ДФЕС, функцията да „законодателстват“ е предоставена на Парламента и на Съвета. Те я упражняват съвместно. За сметка на това съгласно член 17, параграф 2 ДЕС законодателен акт може да бъде приет единствено по предложение на Комисията, освен ако в Договорите е предвидено друго. Съгласно член 17, параграф 1 ДЕС Комисията допринася за общия интерес на Съюза и предприема подходящи инициативи в тази насока.

43. Идеята да се повери на Комисията задачата да определя общия интерес на всички държави членки и да предлага решения, подходящи да го защитят, е довела до предоставяне на тази институция на почти пълен монопол върху законодателната инициатива в системата на Общността³⁰. Макар че понякога се посочва политическата ерозия на това правомощие на Комисията, от съществено значение е да се подчертае, че последователните реформи на институционалната рамка не са изменили *съдържанието* на правото ѝ на инициатива³¹.

25 — Комисията извършва такива или в началото на мандата на колегиума, или годишно в рамките на цялостно преразглеждане — с оглед на задължителни цели — на състоянието на напредък на законодателната процедура, както и на проверката дали са спазени актуалните изисквания за подобряване на законодателството. Вж. например Съобщение на Комисията, озаглавено „Резултат от аналитичния преглед на законодателните предложения, по които законодателната процедура е в ход“ [неофициален превод] (COM(2005) 462 окончателен, точка 1). По проблематиката на самоограничаването на законодателните правомощия от Комисията по политически причини, а именно за да избегне изопачаване на предложението, последният пример за което датира от 1994 г., вж. *Ponzano*, P. Le droit d'initiative de la Commission européenne: théorie et pratique. — *Revue des affaires européennes*, 2009-2010/1, p. 27 et sq. (Достъпно на интернет адрес: <http://ddata.over-blog.com/xxxxxy/2/48/17/48/Fichiers-pdf/Europe/Droit-d-initiative-de-la-Commission.pdf>, p. 11), където се прави препратка към *Rasmussen*, A. Challenging the Commission's right of initiative. — *West European Politics*, vol. 30, № 2, 244—264, 3/2007. Накрая, вж. отговора на Комисията от 23 януари 1987 г. на писмен въпрос № 2422/86 (от г-н Fernand Herman) до Комисията: оттегляне на предложението от Комисията (ОВ C 220, 1987 г., стр. 6.)

26 — Решение *Fediol*/Комисия (EU:C:1988:400).

27 — Вж. в този смисъл становище 1/91 (EU:C:1991:490, т. 21) и решение *van Gend & Loos* (26/62, EU:C:1963:1, стр. 2).

28 — Решение *Обединено кралство/Съвет* (68/86, EU:C:1988:85, т. 38) и заключение на генералния адвокат *Poiares Maduro* по дело *Парламент/Съвет* (C-133/06, EU:C:2007:551, т. 29).

29 — Решение *Франция и др./Комисия* (188/80—190/80, EU:C:1982:257, т. 6).

30 — Вж. приноса на г-н *Barnier* и г-н *Vittorino*, членове на Конвента: *Le droit d'initiative de la Commission*. — *La Convention européenne*, Bruxelles, 3 septembre 2002, CONV 230/02. Безспорно е, че това право вече не е изключително, по-специално в светлината на член 7 ДЕС, член 11, параграф 4 ДЕС, член 129, параграфи 3 и 4 ДФЕС, член 252, първа алинея ДФЕС и член 308, трета алинея ДФЕС.

31 — Вж. по-специално изследванията на *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*, Editions Pédone, 2013, p. 175-190.

44. В този контекст, при все че се признава въздействието на развитието на правото на Съюза върху понятието „общностен метод“³², последното продължава да се прилага и съответства на своеобразна система на разпределение на правомощията³³, която води до процеси на вземане на решения, стоящи в основата на разграничението между Съюза и всяко друго държавно образувание или международна междуправителствена организация. Поради това въпросният метод е характеристика *suí generis* на наднационалния законодателен механизъм, установен с Договорите.

45. Поради това според мен е погрешно да се прави просто приравняване на задачите, които изпълнява Комисията в тези рамки, с предоставяне на изпълнителната функция в тесния смисъл на понятието³⁴. Всъщност Комисията не следва да се произнася само като бъдещ орган по прилагането на законодателните разпоредби, които ще бъдат приети от Парламента и Съвета, а като пазител на общия интерес на Съюза, действително като институция, която е в състояние да го припомня³⁵.

46. Отговорността за извеждането на преден план на интереса на Съюза, възложена на Комисията по силата на член 17, параграф 1 ДЕС, по мое мнение представлява главното основание да ѝ се признае правомощие за оттегляне на законодателно предложение.

47. Несъмнено ДЕС не издига Комисията на равнището на съзаконодател. При все това участието ѝ в законодателния процес произтича от правомощието ѝ за инициатива по смисъла на член 17 ДЕС и от клаузата, съдържаща се в член 293, параграф 1 ДФЕС, според която Съветът може да измени предложение на Комисията само като действа с единодушие, както и от член 293, параграф 2 ДФЕС, който ѝ разрешава да измени законодателното предложение, докато Съветът не се е произнесъл. Следователно правомощието за оттегляне произтича от ролята, отредена на Комисията в рамките на законодателния процес, и поради това се основава на член 17, параграфи 1 и 2 ДЕС във връзка с член 293, параграфи 1 и 2 ДФЕС.

48. Освен това в светлината на съдебната практика относно институционалното равновесие, тъй като Договорите отреждат на Комисията конституционен прерогатив, предоставящ ѝ правомощието при пълна независимост да дава преценка за необходимостта от законодателно предложение или от изменението му, никоя друга институция не може да задължи Комисията да приеме инициатива, когато тя не вижда в инициативата да е застъпен интерес на Съюза³⁶. Упражняването на правомощието за оттегляне следователно може да се анализира като висше проявление на монопола на законодателна инициатива на Комисията, разглеждано като израз на ролята ѝ на пазителка на интереса на Съюза.

32 — Като има предвид изграждането на Европа, Жан Моне счита, че „основополагащо значение има постоянният диалог, [който Общността] организира между националните и общностните институции, чиито цели са свързани и които могат да имат напредък единствено солидарно [...]“. Този неотделим от решението диалог представлява самата същност на живота на Общността и е уникален за съвременните политически системи“. [свободен превод] — *Monnet, J. Mémoires*. Paris, 1976, p. 626. В доктрината, *ex multis, Dehousse, R. La méthode communautaire, a-t-elle encore un avenir? Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis*, vol. I (2003), p. 95; *Manin, P. La méthode communautaire: changement et permanence. Mélanges en hommage à Guy Isaac*, t. 1 (2004), p. 213—237. Относно общностния метод като „сърцевина“ на европейската интеграция в рамките на Общностите спрямо по-„междуправителствените“ начини вж. също заключението на генералния адвокат Mazák по дело Комисия/Съвет (C-440/05, EU:C:2007:393).

33 — Вж. Бялата книга относно управлението, COM(2001) 428: „методът се основава на принципите, съгласно които: 1) Комисията единствена формулира законодателни и политически предложения. Независимостта ѝ укрепва нейния капацитет да провежда политиките, да бъде пазителката на Договора и да представлява Съюза в международните преговори; 2) законодателните и бюджетните актове се приемат от Съвета (представляващ държавите членки) и от Парламента (представляващ гражданите). Провеждането на политиките е поверено на Комисията и националните органи; 3) Съдът на Европейските общности гарантира зачитането на правовата държава“. [неофициален превод]

34 — Такова приравняване би произтекло от паралела с класическите парламентарни системи, при които правото на законодателна инициатива принадлежи на суверена. В исторически план обаче този прерогатив на суверена е бил засегнат от компетентността, призната на националните парламенти да предлагат изменения, на които впоследствие е предоставено собствено право на законодателна инициатива.

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

36 — Вж. в този смисъл решение Парламент/Съвет (EU:C:1990:217, т. 19).

49. Поради това считам, че в настоящото състояние на правото на Съюза признаването и дори потвърждаването на правомощие за оттегляне в полза на Комисията не може да накърни принципа на предоставената компетентност по смисъла на член 13, параграф 2 ДФЕС. То е по-скоро своеобразен негов израз, без това да засяга условията и реда за упражняването на това правомощие, които могат евентуално да накърнят конституционното равновесие, като този въпрос следва да бъде разгледан по-долу.

50. В това отношение следва да се признае значението на член 293 ДФЕС³⁷, който е инструментът, предназначен да осигури равновесието между правомощията на Съвета и тези на Комисията³⁸. Всъщност този член, чиято формулировка е претърпяла незначително развитие от подписването на Договора за ЕИО, съдържа две тясно свързани разпоредби, а именно едната, изключваща възможността Съветът да приема текст без съгласието на Комисията, и другата, позволяваща на Комисията лесно да изменя във всеки един момент собственото си предложение, така че Съветът да не е задължен да гласува с единодушие³⁹. При все това последващите изменения на Договора ограничават употребата на параграф 1 от този член, по-специално след разширеното прилагане на процедурата за съвместно вземане на решение, впоследствие на обикновената законодателна процедура по смисъла на Договора от Лисабон. Всъщност член 293, параграф 1 ДФЕС не се прилага нито в хипотезата на помирителен комитет, нито в тази на трето четене по смисъла на член 294 ДФЕС, нито в рамките на бюджетната процедура, тъй като тези случаи се уреждат от конкретни разпоредби.

51. Накрая, следва да се разгледа доводът, свързан с принципа на демокрация, изтъкнат от германското правителство от гледна точка на укрепване на ролята на Парламента в качеството му на съзаконодател. Това правителство всъщност предлага член 293, параграф 2 ДФЕС да се тълкува в смисъл, че обхваща по-специално протичането на преговорите между Парламента и Съвета. Такова тълкуване изглежда изхожда от позицията, че щом бъде постигнато политическо споразумение между законодателите, Комисията е изправена пред невъзможността да упражнява прерогативите си по отношение на законодателното предложение, което потвърждавало медиаторската ѝ роля в служба на законодателя („honest broker“).

52. Макар да приемам, че участието на Парламента в законодателната процедура е отражение на основен демократичен принцип, според който народите участват в упражняването на властта чрез представително събрание⁴⁰, считам, че да се възприеме изначално принцип на предпочитание, който има за цел да увеличи максимално участието на Парламента в процеса на вземане на решения, е равнозначно на това да се засегне установеното с Договора институционално равновесие⁴¹. Освен това такъв дебат следва да се постави в неговия правил

37 — В доктрината се набляга на това, че член 293 ДФЕС отразява в себе си силата на правото на инициатива на Комисията. Вж. в този смисъл *Grabitz/Hilf/Nettesheim, Krajewski/Rösslein* Das Recht der Europäischen Union, 53. Ergänzungslieferung 2014, AEUV Art. 293 Kommissionsvorschlag; Änderungsrecht, point 1.

38 — Ще припомня, че съгласно член 293 ДФЕС: 1. Когато по силата на Договорите Съветът действа по предложение на Комисията, Съветът може да измени това предложение само като действа с единодушие, освен в случаите, посочени в член 294, параграфи 10 и 13 ДФЕС, членове 310 ДФЕС, 312 ДФЕС, 314 ДФЕС и член 315, втора алинея ДФЕС. 2. Докато Съветът не се е произнесъл, Комисията може да измени своето предложение по всяко време, докато трае процедурата, водеща до приемането на акт на Съюза.

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

40 — Вж. в това отношение решения Комисия/Съвет, известно като „Титаниев диоксид“ (C-300/89, EU:C:1991:244, т. 20), Парламент/Съвет от 30 март 1995 г. (C-65/93, EU:C:1995:91, т. 21) и Парламент/Съвет (C-155/07, EU:C:2008:605, т. 78).

41 — Поради това споделям становището, изразено от генералния адвокат Poiares Maduro по дело Комисия/Парламент и Съвет (C-411/06, EU:C:2009:189, бележка под линия 5). Всъщност, макар да приема значението на пряката демократична представителност като параметър за измерване за европейската демокрация, той подчертава, че последната изисква и деликатно равновесие между националното и европейското измерение на демокрацията, без последното непременно да има превес над първото. По тази причина Европейският парламент няма същите правомощия като националните парламенти в законодателния процес и въпреки че може да се отстоява тезата за необходимост от укрепване на правомощията на Европейския парламент, решение за това следва да вземат европейските народи посредством промяна в Договорите.

конституционен контекст, а именно този на спор относно правното основание на акт, който трябва да се приеме. Настоящото дело обаче повдига различния въпрос за конституционното основание на правомощието за законодателно оттегляне. При всички положения практиката на Съда не подкрепя защитаваания от споменатото правителство подход⁴².

53. Освен това след влизането в сила на Договора от Лисабон Парламентът става равностоен, в качеството си на съзаконодател, на Съвета в рамките на обикновената законодателна процедура, което според мен представлява основен знак за повишаването на значимостта на Парламента на настоящия етап от развитието на правото на Съюза. По-специално значението на отношението между Парламента и Съвета и съответното отслабване на ролята на Комисията лесно се виждат при сравнението на първото четене със следващите четения от законодателната процедура по смисъла на член 294 ДФЕС⁴³. Така второто четене вече не се отнася до предложението на Комисията, а до измененията в позицията на Съвета, по отношение на които Комисията може или да даде съгласието си, или да изрази отрицателно становище⁴⁴. След това процедурата продължава с трето четене, основано на приетия от Парламента и Съвета проект⁴⁵.

54. Вярно е, че още от първото четене се признава значението на преговорите между Парламента и Съвета. Така Съветът получава предимство с приемането на „общата насока“, която *de facto* се счита за основния елемент на преговорите⁴⁶. За сметка на това нищо в текста на членове 293 ДФЕС и 294 ДФЕС не позволява да се подкрепи тезата за абсолютно предимство на формалното или неформалното политическо договаряне между Парламента и Съвета в ущърб на упражняването на правото на инициатива на Комисията на етапа на първото четене. Напротив, упражняването на тази компетентност е израз на институционалното равновесие. В това отношение самото германско правителство признава, че в някои случаи Комисията може да оттегли предложението си по силата на допълващо, неписано право.

55. С оглед на всички изложени по-горе съображения изглежда, че признаването на правомощие за оттегляне в полза на Комисията трябва да се възприема умерено в смисъл, че това правомощие може да се упражнява, предвид неговите последици, само като се спазват ограниченията, поставени от Договорите и общите принципи на правото. Поради това изцяло споделям позицията на Съвета, когато той подчертава, че не може да се злоупотребява с упражняването на правомощието за оттегляне⁴⁷. Ето защо следва да се очертаят контурите на това правомощие.

42 — Всъщност според Съда да се признае на институция възможността да установява правни основания с актове от вторичното право, независимо дали това утежнява или облекчава правилата за приемане на последните, би й позволило да наруши принципа на институционалното равновесие. Вж. в този смисъл решение Парламент/Съвет (EU:C:2008:257, т. 56 и 57).

43 — Член 294, параграфи 1—6 ДФЕС, гласи следното: „1. Когато в Договорите има препращане към обикновената законодателна процедура за приемането на акт, се прилага следната процедура. 2. Комисията внася предложение в Европейския парламент и в Съвета. *Първо четене* 3. Европейският парламент приема позиция на първо четене и я предава на Съвета. 4. Ако Съветът одобри позицията на Европейския парламент, предложеният акт се приема с формулировката, която съответства на позицията на Европейския парламент. 5. Ако Съветът не одобри позицията на Европейския парламент, той приема своя позиция на първо четене и я предава на Европейския парламент. 6. Съветът изчерпателно информира Европейския парламент за основанията, мотивирали го за приемане на неговата позиция на първо четене. Комисията изчерпателно информира Европейския парламент за своята позиция“.

44 — Съгласно член 294, параграф 7, буква в) ДФЕС, „[а]ко в срок от три месеца след предаването Европейският парламент [...] предложи, с мнозинство от съставляващите го членове, изменения в позицията на Съвета на първо четене, така измененият текст се предава на Съвета и на Комисията, която представя становище относно измененията“.

45 — Съгласно член 294, параграф 11 ДФЕС „Комисията участва в работата на помирителния комитет и предприема всички необходими инициативи, за да подпомогне сближаването на позициите на Европейския парламент и на Съвета“.

46 — Вж. *Jacqué*, J.P. *Le Conseil après Lisbonne*. — *Revue des affaires européennes*, 2012/2, p. 213 et sq.

47 — Точка 62 от жалбата.

3. По същността на правомощието за оттегляне на Комисията

56. Най-напред, струва ми се безспорно, че признаването на правомощието за оттегляне и най-вече упражняването му от страна на Комисията засягат нормативното положение на останалите институции, участващи в законодателната процедура. Всъщност, тъй като се корени в отговорността, вменена на Комисията по силата на Договора, да извежда на преден план интереса на Съюза, упражняването на това правомощие е пречка за продължаването на законодателната процедура от съзаконодателите. Тъй като засяга окончателно правното им положение, правомощието за оттегляне не може да бъде неограничено.

57. Първо, правомощието за оттегляне представлява преди всичко признат на Комисията прерогатив с ограничение във времето. В рамките на обикновената законодателна процедура на Комисията са предоставени значими функции на пазителка на общия интерес на различните етапи на процедурата, което я задължава да прилага помирителни за институциите политически подходи, като същевременно запазва своята самостоятелност. Ролята на Комисията значително нараства в хода на законодателната процедура. Следователно това трябва да важи и за правомощието за оттегляне на законодателното предложение, което правомощие не следва да се бърка с право на законодателно вето, представляващо прерогатив на изпълнителната власт, признат по принцип на държавния ръководител, за да попречи чрез отлагане или окончателно на влизането в сила на законодателен акт, приет от институцията със законодателни правомощия.

58. Именно поради тази причина член 293, параграф 2 ДФЕС, по силата на който Комисията запазва в ръцете си правомощието да изменя проекта, трябва да се разглежда като налагащо времево ограничение и с оглед на упражняването на правомощието за оттегляне.

59. Всъщност от сравнението между различните предвидени в член 294 ДФЕС четения произтича, че на етапа на първото четене Комисията упражнява правомощието си за инициатива при зачитане на общите принципи, докато на етапа на второто и третото четене конституционните ѝ прерогативи все повече намаляват.

60. След като Съветът приеме „своя позиция на първо четене“ по смисъла на член 294, параграф 5 ДФЕС, той „е действал“ по смисъла на член 293, параграф 1 ДФЕС, така че ролята на Комисията тогава се ограничава — в приложение на разпоредбите на член 294, параграф 7, буква в) ДФЕС във връзка с член 294, параграф 9 ДФЕС — до това да даде становище по предложените от Парламента на второ четене изменения на позицията на Съвета на първо четене. Така разпределението на законодателните правомощия между Парламента и Съвета, произтичащо от предходната процедура на сътрудничество, не позволява на Комисията да стигне до изменение или, а fortiori, до оттегляне на предложението си, след като Съветът формално е изразил позицията си. При все това Комисията остава изцяло включена в процедурата до приключването ѝ. Всъщност, преди да може да се произнесе по позицията на Парламента, Съветът трябва да бъде сезиран със становището на Комисията по съответните изменения⁴⁸.

61. Следователно, доколкото правомощието за оттегляне представлява едно от проявленията на отговорностите, възложени на Комисията по силата на Договорите, и по-специално на правомощието ѝ за законодателна инициатива, член 294, параграф 5 ДФЕС следва да се тълкува като установяващ времевото ограничение, отвъд което Комисията вече няма право да оттегли предложението за законодателен акт⁴⁹.

48 — За подробности вж. ръководството за обикновената законодателна процедура, брошура на Съвета от 2010 г., достъпна в интернет на адрес: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/QC3109179BGC.pdf>.

49 — От само себе си се разбира, че ако Съветът одобри позицията на Парламента по смисъла на член 294, параграф 4 ДФЕС, Комисията вече не може да упражни правомощието си за оттегляне.

62. Особената хипотеза на оттеглянето, произтичаща от Протокола относно субсидиарността, също подкрепя такова тълкуване на времевите ограничения на правомощието за оттегляне. Всъщност, ако въпреки съмненията на националните парламенти по отношение на зачитането на принципа на субсидиарност от даден проект на законодателен акт, изразени по силата на член 6 от този протокол, Комисията продължи да поддържа предложението си, законодателят е длъжен — съгласно член 7, параграф 3, буква а) от същия протокол — да се произнесе по зачитането на принципа на субсидиарността, преди да приключи първото четене. Това налага евентуалните оспорвания от страна на националните парламенти, както и решението на Комисията относно оттеглянето, поддържането или изменението на предложението, да се представят на предходен етап и при всички положения преди приключването на първото четене.

63. Освен това подобно определяне на времевите граници потвърждава законосъобразността на груповите оттегляния, извършвани до момента от Комисията. Всъщност при липсата на императивни срокове в рамките на първото четене тя остава отговорна за това каква съдба ще отреди на законодателните предложения на този етап. Тъй като за първото четене не е предвиден срок, разискванията могат да продължат толкова дълго, колкото институциите преценят за уместно, дори няколко години. В този контекст следователно изглежда логично на Комисията да се признае правомощието, дори задължението, да оттегли предложението си, когато вече не е убедена, че съответният акт продължава да отговаря на общия интерес на Съюза. Обратно, по време на второто или третото четене много кратките⁵⁰ императивни срокове следва да се прилагат строго и съзаконодателите стават „господари“ на акта, който ще бъде приет.

64. Накрая, регламентирането на правомощието за оттегляне с разпоредба на Договора отговаря на елементарната необходимост от правна сигурност. В този контекст не може да бъде приет изтъкнатият от германското правителство довод⁵¹, че формализирането на споразумение между Парламента и Съвета под формата на резултат от тристранните срещи е пречка на законодателното предложение да бъде оттеглено от Комисията. Несъмнено следва да се признае двойното измерение на законодателната процедура — правно, но и политическо — като последното се оказва определящо, в смисъл че позволява постигането на консенсус⁵². При все това необходимостта от правна дисциплина, произтичаща от конституционния принцип на представителната демокрация, който изисква прозрачност на процедурите в рамките на приемането на законодателен акт, взема превес, в смисъл че впоследствие консенсусът трябва да се основе на разпоредба на Договора, за да не се изложи на риска от незаконосъобразност на действието на законодателя⁵³.

50 — В рамките на обикновената законодателна процедура първият етап се състои от първо четене, за което няма определен срок, след това от второ четене, за което има двоен срок — от три месеца плюс един за второто четене на Парламента и от три месеца плюс един за второто четене на Съвета. Помирителният комитет разполага със срок от шест седмици (освен при продължаване съгласно член 294, параграф 14 ДФЕС). По-нататък, що се отнася до третото четене на Парламента и на Съвета, прилага се същият срок от шест седмици.

51 — В рамките на второто основание: макар да оспорва законосъобразността на оттеглянето в изброените от Комисията случаи, германското правителство предлага, при условията на евентуалност, член 293, параграф 2 ДФЕС да се тълкува в смисъл, че — предвид принципа на лоялно сътрудничество — последният възможен момент, в който Комисията да упражни правото си на изменение и, а fortiori, неписаната своя възможност за оттегляне, е постигането на споразумение между Парламента и Съвета.

52 — Ще се върна на статута на междуйнституционалните споразумения в рамките на второто основание.

53 — Вж. в това отношение, във връзка с изискването за прозрачност, член 16, параграф 8 ДЕС, съгласно който Съветът заседава в открито заседание, когато обсъжда и гласува проекти на законодателни актове, тоест когато действа като законодател. Прозрачността в това отношение допринася за укрепване на демокрацията, като позволява на гражданите да осъществят контрол върху цялата информация, която стои в основата на определен законодателен акт. В този смисъл вж. по-специално решение Швеция и Turco/Съвет (C-39/05 P и C-52/05 P, EU:C:2008:374, т. 46).

65. Второ, в определената по-горе времева рамка правомощието за оттегляне е подчинено на основно ограничение, произтичащо от необходимото зачитане на принципа на лоялно сътрудничество, предвиден в член 13, параграф 2 ДЕС. Всъщност в рамките на междуинституционалния диалог, на който се основава законодателната процедура, институциите имат същите взаимни задължения за лоялно сътрудничество като тези, които уреждат отношенията между държавите членки и институциите на Съюза⁵⁴.

66. Накрая, правомощието за оттегляне подлежи на ограничението, което може да бъде основание за иск за установяване на неправомерно бездействие по смисъла на член 265 ДФЕС. Всъщност оттеглянето на законодателно предложение може да представлява неизпълнение от страна на Комисията на задължение за действие⁵⁵.

4. По естеството на решението за оттегляне на законодателното предложение и по границите на извършвания от съда на Съюза контрол

67. В защитата си Комисията поддържа, че е приела обжалваното решение с мотива, че законодателният акт, който съзаконодателите са възнамерявали да приемат въпреки нейните предупреждения, представлява изопачаване на предложението ѝ и сериозно засяга институционалното равновесие поради принципното споразумение, постигнато между Парламента и Съвета, да се замени, в член 7 от предложението за рамков регламент, предоставянето на изпълнителни правомощия на Комисията с използването на обикновената законодателна процедура, при това в ущърб на целите за ефективност, прозрачност и съгласуваност, преследвани с въпросното предложение. Комисията добавя, че останалите разпоредби на посочения рамков регламент, целящи да регламентират изпълнителните ѝ правомощия, били лишени от каквото и да е правно действие чрез изменението, по което Парламентът и Съветът постигнали споразумение.

68. Според Комисията изопачаването на предложението за рамков регламент не произтича толкова от отказа да ѝ бъде предоставена компетентност да приема индивидуални решения за предоставяне на макрофинансова помощ, колкото от волята на съзаконодателите да продължат използването на обикновената законодателна процедура. Комисията подчертава, че изборът, който се е спрял, съгласно първоначалното предложение на Парламента, върху използването на делегирани актове при условията на член 290, параграф 2 ДФЕС, от своя страна според разбирането ѝ не представлява такова изопачаване. Освен това съзаконодателите предпочели да се опитат да изменят предложението на Комисията в смисъл, който не само че я задължавал да представя законодателно предложение във всеки отделен случай, когато са изпълнени условията за предоставяне на макрофинансова помощ (МФП), но и който щял също така да определи в много голяма степен самото съдържание на бъдещите ѝ предложения. Така правото ѝ на инициатива ставало изцяло предопределено и ограничено.

69. Съветът изтъква, че дори и да се допусне, че изопачаването на законодателното предложение или сериозното засягане на институционалното равновесие представляват валидни основания за оттегляне, в случая никое от тези обстоятелства не било налице.

70. Предвид параметрите на спора изглежда от съществено значение предварително да се определи точното естество на решението за оттегляне.

54 — Вж. *mutatis mutandis* решение Парламент/Съвет (EU:C:1995:91, т. 23).

55 — Вж. в това отношение определение Парламент/Комисия (C-445/93, EU:C:1996:283). Този аспект е тясно свързан и с факта, че правомощието за оттегляне е ограничено от член 241 ДФЕС, доколкото Комисията трябва да е в състояние да изложи причините, стоящи в основата на решение за оттегляне, в случай че Съветът поиска от нея да му представи съответни предложения съгласно този член. Въпросните причини трябва по-специално да имат за цел да обосноват, че евентуалното законодателно предложение няма да отговори на интерес на Съюза по смисъла на член 17, параграф 1 ДФЕС. Този аспект отразява също въпроса за правото на инициатива *de jure* и *de facto*. Вж. документа на Конвента със заглавието „*Le droit d’initiative de la Commission*“ (CONV 230/02, стр. 4).

71. Решението за оттегляне на законодателното предложение, отправено до Парламента и Съвета, се взема по време на законодателната процедура, която е своеобразна форма на междуинституционален диалог.

72. В случая от преписката ясно личи, че това решение, взето от гледна точка на мотивите, накарало Комисията да прекрати законодателната процедура, трябва да се анализира на две равнища — което ще бъде отправната точка на анализа ми. Поради това следва да се направи разграничение между, от една страна, формалното равнище, свързано с упражняването на правомощието за оттегляне (тук следва да се провери дали е зачетена самата същност на правомощието така, както е определено по-горе), и от друга, материалното равнище, свързано с основателността на решението за оттегляне в конкретен случай (а именно обосновката по същество, накарала Комисията да оттегли конкретното предложение).

73. На мнение съм обаче, че само първият аспект на решението за оттегляне може да попадне в обхвата на съдебния контрол на Съда. За сметка на това вторият аспект относно основателността попада в обхвата на контрола на законосъобразността на окончателния акт, чието приемане може да се извърши само ако Комисията не е упражнила правомощието си за оттегляне или го е упражнила неправилно. Освен това предвид това разграничаване решението за оттегляне според мен не трябва да спазва задължението за мотивиране, предвидено в член 296 ДФЕС, тъй като причините в основата на приемането на акта попадат в обхвата на контрола по същество на окончателния акт. Ще се върна на този въпрос в рамките на третото основание.

74. Ако обаче Съдът извърши контрол на основателността на решението за оттегляне на Комисията, с това не само ще се заобиколи установената с Договора система на средствата за правна защита, като се проведе контрол на законосъобразността *ex ante*⁵⁶ на законодателен акт, но и ще се извърши непряк контрол на законосъобразността *на законодателен акт in statu nascendi*, който все още не е приет и поради това не съществува в правния мир.

75. Така, ще отбележа, че в случая аспектът на основателността на спорното решение включва политически анализ на целесъобразността на мярката, която предстои да се приеме, разглеждане на особеностите по прилагането на съответния акт, по-специално на условията и реда за макрофинансовата помощ, избора на правното основание, въпроса за разпределението на компетентността от гледна точка на делегирането на изпълнителните правомощия на Комисията и в по-общ план, проблематиката за евентуалната незаконосъобразност, от която би могъл да страда регламентът, който предстои да бъде приет. Впрочем след приключване на обикновената законодателна процедура тези различни въпроси могат да бъдат представени на Съда в рамките на жалба за отмяна срещу окончателния акт.

76. Така Комисията изтъква, че обжалваното решение е било взето не въз основа на съображения за целесъобразност или политически избор, на които се твърди, че е искала да отдаде предимство, считайки се неправилно за съзаконодател, а поради опасение приетият от съзаконодателите акт да не бъде в разрез с интересите на Съюза. Според мен обаче Съдът не може да се произнесе по законосъобразността на такива доводи преди приемането на разглежданата законодателна мярка, освен ако не поеме риска да превиши предоставената му с Договорите компетентност.

77. В този контекст трябва да бъде придадено особено значение на контрола върху нарушаването на принципа на разпределението на правомощията.

56 — Като единственият случай на проверка *ex-ante* е процедурата по член 218, параграф 11 ДФЕС. Вж. постановеното неотдавна решение Съвет/in 't Veld (C-350/12 P, EU:C:2014:2039, т. 58).

78. Най-напред, доводите, изведени от твърдяно изопачаване на законодателното предложение, според мен трябва да бъдат разгледани в рамките на контрола на окончателния акт, тъй като изопачаването на предложение на Комисията от страна на съзаконодателя е равнозначно на произнасяне без предхождащо сезиране с предложение и следователно е равнозначно на нарушаване на правото на инициатива на Комисията. В тази хипотеза незаконосъобразна е окончателната мярка⁵⁷.

79. Освен това класически пример за накърняване на прерогативите на институциите е погрешният избор на правното основание. Всъщност изборът на правното основание на даден акт на Съюза трябва да се основава на обективни критерии, които подлежат на съдебен контрол, сред които са по-специално целта и съдържанието на акта⁵⁸. Императивното изискване за правна сигурност налага всеки акт, който има за цел да породи правни последици, да черпи своята задължителна сила от разпоредба на правото на Съюза, която трябва да бъде изрично посочена като правно основание и да предписва правната форма, в която актът следва да бъде издаден⁵⁹. Тази съдебна практика обаче не е приложима *преди* приемането на акта, чиято основателност се оспорва в рамките на инцидентно спрямо основния акт производство.

80. При всички положения, дори да предположим, че Съдът може да извършва контрол върху основателността на решението за оттегляне, въпросът, който възниква, е какви биха били правните последици от такова негово решение, най-вече от гледна точка на силата на пресъдено нещо, която би имало това решение.

81. Така, ако Съдът приеме твърденията за нарушение, които се отнасят до мотивите на решението за оттегляне на материално равнище, и постанови, че Комисията неправилно е счела действието на съзаконодателите за изопачаване на първоначалния ѝ проект, законодателната процедура би могла да продължи. Доколкото, съгласно член 278 ДФЕС, подадените до Съда искове нямат суспензивно действие, освен ако Съдът счете, че е уместно да разпореди спиране, процедурата би трябвало да бъде възобновена в своята цялост, което би наложило Комисията да представи ново законодателно предложение. Тогава би възникнал въпросът доколко решението на Съда обвързва Комисията, като ограничава упражняването на правото ѝ на инициатива в смисъл, че тя не би могла повече да представи нито първоначалното си предложение, нито предложение, което се отклонява от позицията на съзаконодателите, „валидирана“ от Съда. Чрез санкционирането на Комисията от тази гледна точка според мен Съдът би се отклонил от посочената по-горе съдебна практика, според която прерогативите на институциите са един от елементите на създаденото с Договорите институционално равновесие⁶⁰.

82. Същото би важало и ако Съдът потвърди решението за оттегляне, например с мотива, че предложеното от съзаконодателите правно основание е погрешно спрямо това, на което се базира предложението на Комисията. Счита за полезно да припомним, че съгласно правилата на Договора за функционирането на ЕС, уреждащи законодателната дейност на институциите на Съюза, като действат заедно, Парламентът и Съветът могат, по-специално в приложение на член 294, параграф 7, буква а) ДФЕС и член 294, параграф 13 ДФЕС, да променят в хода на законодателната процедура възприетото от Комисията правно основание⁶¹.

83. Поради това ми се струва, че така Съдът би си присвоил задачата на *типичен арбитър* в рамките на законодателна процедура, която е в ход.

57 — Вж. *Petite*, М., цит. съч.

58 — Вж. решения „Титаниев диоксид“ (EU:C:1991:244, т. 10) и *Huber* (C-336/00, EU:C:2002:509, т. 30).

59 — Вж. решение Комисия/Съвет (C-370/07, EU:C:2009:590, т. 37—39).

60 — Решение Парламент/Съвет (EU:C:1990:217, т. 20).

61 — Решение Комисия/Съвет (C-63/12, EU:C:2013:752, т. 62).

84. Следователно поради всички изложени основания, предлагам на Съда да не се произнася, в рамките на настоящата жалба, по мотивите, изложени от Комисията в подкрепа на решението си за оттегляне. В това отношение ще припомня твърденията на Комисията, че тя може да извърши оттеглянето по-специално в случай на сериозно изопачаване, сериозно засягане на институционалното равновесие или когато предложението съдържа явна незаконосъобразност. Комисията се произнася също така в подкрепа на възможност за оттегляне, основана на липсата на компетентност на Съюза, или основана на нарушаване на принципа на субсидиарност. Според мен обаче тук става въпрос за аспекти, попадащи поотделно в обхвата на контрола на законосъобразността на окончателния акт, приет след приключване на законодателната процедура.

85. Ето защо предлагам да бъдат счетени за неотносими доводите, изтъкнати както от Съвета, така и от Комисията във връзка с основателността на обжалваното решение и съдебният контрол да бъде ограничен само до елементите на формално равнище, които съставляват същността на правото на оттегляне, както са изложени в точки 56—65 от настоящото заключение.

86. С оглед на всичко гореизложено, предлагам първото основание на Съвета да бъде отхвърлено. Тъй като от преписката е видно, че Комисията е извършила оттеглянето, преди Съветът да се е произнесъл по смисъла на член 294, параграф 5 ДФЕС, следва да бъде разгледано второто негово основание, свързано с нарушаването на принципа на лоялно сътрудничество.

VI – По нарушаването на принципа на лоялно сътрудничество по смисъла на член 13, параграф 2 ДЕС

A – Доводи на страните

87. С второто си основание Съветът изтъква, че в случая Комисията не е спазила принципа на лоялно сътрудничество, който съгласно съдебната практика, кодифицирана в член 13, параграф 2, последно изречение ДЕС, важи и по отношение на институциите на Съюза⁶², по-специално в рамките на обикновената законодателна процедура⁶³.

88. Съветът и встъпилите в негова подкрепа държави членки изтъкват, че вместо да изрази резерви, по-специално на етапа на приемане на общата насока на Съвета или на разискванията по доклада на Парламента, Комисията потвърдила, че то представлява добра основа за последващите обсъждания. През ноември 2011 г. един от нейните служители уведомил служител на Съвета, че известен брой изменения изопачават същността на предложението ѝ за рамков регламент, без конкретно да посочва изменението на член 7 от предложението. В документа „non-paper“ на Комисията от януари 2013 г. също така не се посочвала възможност за оттегляне на законодателната ѝ инициатива. Въпреки редовното присъствие на работните заседания на Съвета и на тристранните срещи Комисията заявила официално намерението си да извърши това оттегляне едва на късен етап, а именно по време на тристранната среща на 25 април 2013 г. От вътрешната ѝ докладна записка SI(2013)231 личало, че тя е побързала да оттегли предложението си в същия ден, в който Парламентът и Съветът е трябвало да парафират постигнатото от тях компромисно решение.

62 — Вж. в този смисъл решения Гърция/Съвет (204/86, EU:C:1988:450, т. 16) и Парламент/Съвет (EU:C:1995:91, т. 23 и 27).

63 — Вж. в този смисъл Съвместната декларация от 2007 г.

89. По време на срещата на работната група на финансовите съветници от 7 май 2013 г. Комисията изобщо не споменала — въпреки изричното приканване на председателството на Съвета да уведоми делегациите за евентуалното си намерение да извърши оттегляне на предложението за рамков регламент — факта, че този въпрос е бил в дневния ред на колегиума на нейните членове за следващия ден.

90. Неспазването на принципа на лоялно сътрудничество от страна на Комисията се утежнявало от факта, че тя не изчерпала всички процедурни възможности, предвидени в член 3, параграф 2 и член 11, параграф 1 от Процедурния правилник на Съвета⁶⁴, за да провери дали изискването за единодушие съгласно член 293, параграф 1 ДФЕС за изменение на нейното предложение за рамков регламент в случая е било спазено, както и от факта, че тя не поискала и предварително гласуване в подготвителните органи на Съвета⁶⁵.

91. Чешката република и Федерална република Германия поддържат, че Комисията е извършила злоупотреба с право⁶⁶. Италианската република и Обединеното кралство изтъкват, че независимо от момента, в който Комисията е извършила оттеглянето на предложението за рамков регламент, то по начало изключвало каквото и да е обсъждане или преговаряне със съзаконодателите, свързано със съдържанието на член 7 от предложението, въпреки че те споделяли общ подход в това отношение.

92. От своя страна, що се отнася до твърдяното късно оттегляне, Комисията подчертава, че по време на срещите на работната група на финансовите съветници от 15 и 22 ноември 2011 г. ясно е указала, че предвидените от Съвета изменения изопачават предложението ѝ за рамков регламент. При приемането на общата насока на Съвета от 15 декември 2011 г. тя не сметнала за необходимо да изрази формална резерва, тъй като тази „обща насока“ представлявала само позицията, която председателството на Съвета щяло да защитава в рамките на тристранните срещи. При всички положения на този етап не било сигурно, че въпросната позиция ще вземе превес, още повече че Парламентът все още не бил приел своята позиция и че когато това станало през май 2012 г., той препоръчвал вземането на решение, основано на приемането на делегирани актове. Впоследствие в документа си „non-paper“ от януари 2013 г. Комисията повторила възраженията си относно позицията на Съвета, като същевременно посочвала известен брой възможности на намиране на решение за превъзможване на затруднението.

93. Второ, Комисията посочва, че още след тристранната среща на 30 януари 2013 г., по време на която е възникнал риск от изопачаване на предложението за рамков регламент, и непосредствено след като са били упълномощени от колегиума на членовете на Комисията, представителите ѝ са уведомили съзаконодателите по време на последващите срещи, че тя може да оттегли това предложение⁶⁷. Едва когато разбрала, в началото на май 2013 г., че не може да ги убеди в необходимостта да преразгледат съвместната си позиция, Комисията реагирала чрез приемането на обжалваното решение.

64 — Решение на Съвета (2009/937/ЕС) от 1 декември 2009 година за приемане на Процедурен правилник на Съвета (ОВ L 325, стр. 35) (наричан по-нататък „Процедурният правилник на Съвета“).

65 — Вж. в този смисъл решение Парламент/Съвет (EU:C:1995:91, т. 27 и 28).

66 — Вж. по-специално решение Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, т. 39, 52 и 53).

67 — Комисията има предвид срещата на работната група на финансовите съветници от 26 февруари 2013 г. и тристранната среща от 27 февруари 2013 г. (от преписката е видно, че Комисията е изпратила електронното писмо от 12 април 2013 г., с което иска внасяне на корекция в „обобщителната таблица“, след тази тристранна среща), както и срещите на работната група на финансовите съветници на 9 април и 2 май 2013 г. и тристранната среща на 25 април 2013 г.

94. Трето, Комисията потвърждава, че по време на съставянето на вътрешната докладна записка SI(2013)231 датата на следващата тристранна среща все още не била известна. Фактът, че обжалваното решение е било прието в деня, в който съзаконодателите са щели да финализират споразумение, бил случайно съвпадение на датата. Комисията добавя, че ако бе изтъкнала преждевременно възможността за оттегляне на предложението за рамков регламент, щяла да навреди на спокойния тон на междуинституционалните разисквания и на правилното провеждане на законодателната процедура.

95. На второ място, що се отнася до това, че не са използвани други процедурни възможности, произтичащи от Процедурния правилник на Съвета, Комисията твърди, че от участието си в цялостната дейност на групата на финансовите съветници на Съвета е установила, че позициите на държавите членки са напълно ясни и че едно формално гласуване нямало да промени положението.

Б – Преценка

96. Най-напред, за да очертая правилно обхвата на проблематиката, свързана с принципа на лоялно сътрудничество, следва да отбележа, че същинското първо ограничение, наложено върху упражняването на правомощието за оттегляне, произтича от забраната за злоупотреба с власт. Съгласно постоянната съдебна практика даден акт е опорочен поради злоупотреба с власт само ако въз основа на обективни, относими и непротиворечиви доказателства изглежда, че е бил приет единствено или поне с определяща цел да постигне различни от изложените в него цели или да избегне процедура, специално предвидена от Договора за функционирането на ЕС, за да се противодейства на конкретните обстоятелства⁶⁸.

97. Поради това евентуалното нарушаване на принципа на лоялно сътрудничество не може да бъде приравнено на злоупотреба с власт.

98. В това отношение ще отбележа, от една страна, че принципът на лоялно сътрудничество позволява да се отстрани несигурността, произтичаща от „сивите зони“ на Договорите, като тези във връзка с условията и реда за упражняване на правомощието за оттегляне. От друга страна, при все че е приложим спрямо неформалното сътрудничество между институциите на Съюза, той няма непосредствено разбираемо съдържание⁶⁹.

99. Принципът на лоялно сътрудничество, кодифициран в член 13, параграф 2 ДЕС, се отнася до зачитането, което се дължи на разпределението на съответните правомощия и на институционалното равновесие⁷⁰. В тази връзка съгласно член 295 ДФЕС, за да организират по общо съгласие реда и условията за сътрудничество помежду си, Парламентът, Съветът и Комисията могат да сключват междуинституционални споразумения, при необходимост, с обвързващ характер.

68 — Вж. по-специално решение Испания/Съвет (C-310/04, EU:C:2006:521, т. 69 и цитираната съдебна практика), както и решение Испания/Съвет (C-442/04, EU:C:2008:276, т. 49 и цитираната съдебна практика).

69 — За задълбочен анализ вж. *Blumann*, C. *Caractéristiques générales de la coopération interinstitutionnelle*. L'union européenne carrefour de coopérations, L.G.D.J., 2000, p. 29—61.

70 — Решения Парламент/Съвет (EU:C:1995:91, т. 23) и Гърция/Съвет (EU:C:1988:450, т. 16).

100. Със своето основание и предвид поредността на настъпване на фактите в основата на спора, Съветът по същество упреква Комисията, че е изразила намерението си да оттегли предложението едва на много късен етап от тристранните срещи, когато споразумението между Парламента и Съвета по използването на обикновената законодателна процедура е било неминуемо. Така Съветът изглежда изхожда от позицията, съгласно която фактът, че тристранната среща е била насрочена за същия ден, в който е прието обжалваното решение, представлява пречка Комисията да упражни правомощието си за оттегляне.

101. При все че признавам значението на тристранната среща⁷¹ като израз на междуинституционално сътрудничество, както вече потвърдих в рамките на разглеждането на първото основание, все пак политическото измерение на законодателната процедура не може да има превес над правното.

102. Всъщност тристранните срещи протичат в неформална рамка и могат да се провеждат на всички етапи от процедурата и на различни равнища на представителност, в зависимост от естеството на очакваната дискусия⁷². По подобие на помирителния комитет в рамките на обикновената законодателна процедура (и на процедурата за съвместно вземане на решение преди това) тристранната среща играе ролята на арбитражна процедура по споровете, които могат да възникнат между институциите, и служи за търсене на съглашение между тях.

103. Обратно, за разлика от помирителния комитет тристранната среща няма собствена битие в Договора за функционирането на ЕС и не представлява правно обвързващ етап от протичането на законодателната процедура⁷³. Това е видно също от Съвместната декларация от 2007 г., съгласно която в писмо се посочва желанието на Съвета да приеме резултата [от тристранна среща] след проверка от юрист-лингвистите, ако същият бъде потвърден чрез гласуването в пленарно заседание⁷⁴. Поради това считам, че твърдението за нарушение, изведено от твърдяно „късно“ съобщаване на обжалваното решение, не може да бъде прието.

104. В този контекст ми се струва от съществено значение да подчертая, че актът на оттегляне трябва да бъде предхождан и последван от добра комуникация между Комисията и съзаконодателите. Всъщност оттеглянето не може да се извърши изненадващо или в нарушение на изискването за добросъвестност.

105. В това отношение тестовите на междуинституционалните споразумения могат да дадат полезни насоки. Така от рамковото споразумение от 20 ноември 2010 г., сключено между Парламента и Комисията, по-специално е видно, че Комисията е задължена да дава подробно обяснение своевременно, преди да оттегли някое от предложенията си, по които Парламентът вече е изразил позиция на първо четене⁷⁵. Освен това съгласно Съвместната декларация от 2007 г. институциите полагат усилия да си сътрудничат добросъвестно по време на цялата процедура, като напълно зачитат политическия характер на процеса на вземане на решение.

71 — Всъщност става въпрос за значим орган, чието установяване датира от 80-те години на XX в., като тристранните срещи са въведени със Съвместната декларация на Европейския парламент, Съвета и Комисията относно различните мерки за осигуряване на по-доброто протичане на бюджетната процедура (ОВ С 194, 1982 г., стр. 1).

72 — Точка 8 от Съвместната декларация от 2007 г.

73 — Тя при все това е предвидена в Съвместната декларация от 2007 г., приета преди Договора от Лисабон, от която е видно (в точка 14), че когато е постигнато споразумение на етапа на първото четене в Парламента чрез водене на неформални преговори в рамките на тристранни срещи, председателят на Корепер го изпраща под формата на изменения, внесени в предложението на Комисията.

74 — Вж. точка 14 от Съвместната декларация от 2007 г.

75 — Рамково споразумение за отношенията между Европейския парламент и Европейската комисия (ОВ L 304, 2010 г., стр. 47). Това споразумение е интегрирано в Процедурния правилник на Парламента (като приложение XIII).

106. В случая изглежда, че Комисията не е изпълнила изцяло задължението за обстойна и своевременно комуникация с други институции. По-специално размяната само на електронни писма между служителите на Комисията и на Съвета на 25 ноември 2011 г., в които се споменава изопачаването на предложението на Комисията, не представлява адекватно средство в това отношение. От преписката обаче е видно, че от февруари 2013 г. Комисията неколkokратно и на високо равнище е изтъквала възможността за оттегляне.

107. Така по време на срещата на финансовите съветници от 26 февруари 2013 г. представителят на Комисията подчертава, че предложената насока ще изопачи предложението ѝ, което би могло да я накара да предвиди оттеглянето му⁷⁶. По време на петата тристранна среща, институциите, и в частност Парламентът, ясно отчитат риска от оттегляне, тъй като докладчикът г-н Kazak иска от Комисията да подкрепи, а не да оттегли предложението⁷⁷. След това, по време на срещата на финансовите съветници от 9 април 2013 г., Комисията отново изтъква ясно възможността за оттегляне, ако се налага да бъде възприета обикновената законодателна процедура за решенията за МФП⁷⁸. Освен това по време на срещата от 2 май 2013 г. Комисията не само изтъква риска от оттегляне, но и признава, че такава хипотеза е била разглеждана от службите на Комисията на най-високо равнище⁷⁹.

108. Следователно от фактите по преписката не може да се заключи, че Комисията е нарушила принципа на лоялно сътрудничество.

109. Накрая, що се отнася до въпроса, че Комисията не е изчерпала процедурните възможности, които предлага Процедурния правилник на Съвета, припомням, че процедурните правилници на институциите представляват нетипични актове, уреждащи организационните принципи на всяка от тях. Що се отнася до последиците, които могат да произтекат за други институции, процедурните правилници могат да предвиждат единствено условията и реда за сътрудничество между институциите. Поради това ми се струва безспорно, че те могат да окажат въздействие върху поведението на друга институция по-специално като ѝ наложат определено изискване или като ѝ предоставят някакво правомощие. Такъв е случаят с член 3, параграф 2 във връзка с член 11, параграф 1 от Процедурния правилник на Съвета, от които произтича възможност за Комисията да поиска включване в дневния ред на точка, която изисква процедура на гласуване. За сметка на това нищо в посочената разпоредба не налага задължение на Комисията.

110. Освен това решение Парламент/Комисия, цитирано от Съвета в подкрепа на неговото основание⁸⁰, цели да санкционира не това, че Парламентът не е изчерпал процедурните средства, а факта, че решението му се основава на неподходящи за разглеждания акт мотиви и най-вече не отчита спешния характер на процедурата и нуждата от приемане на регламента преди датата, защитавана обосновано от Съвета.

111. Поради това, с оглед на принципа на институционално равновесие, налагащ самостоятелност на институциите, тезата, че Комисията е задължена от разпоредбите на Процедурния правилник на Съвета да поиска гласуване, преди да извърши оттеглянето на законодателното си предложение, трябва да бъде отхвърлена.

76 — Вж. документ, съобщен от Комисията, озаглавен „Report: Financial Counsellors WG of 26 February 2013, ECFIN/D2/NL/SN324590“ (стр. 3).

77 — Пак там (стр. 6): „He asked COM to encourage and not to withdraw its proposal“.

78 — Документ, съобщен от Комисията, озаглавен „Report: Financial Counsellors WG of 9 April 2013 on MFA, ECFIN/D2/NL dl Ares (2013)“ (стр. 1 и 5).

79 — Документ, съобщен от Комисията, озаглавен „ECFIN/D2/NL/ dl Ares (2013) Report: Financial Counsellors WG of 2 May 2013 on the MFA“ (стр. 2).

80 — Решение Парламент/Съвет (EU:C:1995:91, т. 27 и 28).

112. При всички положения, установявам, че Договорите са въвели точно разпределение между функциите и правомощията на политическите институции на Съюза. От него следва, че всяка от тях може правомерно да приема свои собствени политически насоки и да използва наличните средства за действие, за да упражнява влияние върху останалите институции. В този смисъл предварително съобщение относно възможността за оттегляне, каквото е направеното от Комисията по време на петата тристранна среща на 26 февруари 2013 г., по никакъв начин не може да е равнозначно на противоправна заплаха, представляваща злоупотреба с власт.

113. Поради това предлагам второто основание да бъде отхвърлено.

VII – По неизпълнението на задължението за мотивиране

A – Доводи на страните

114. При все че признава, че обжалваното решение представлява „извънноменклатурен“ акт, с третото си основание Съветът изтъква, че решението за оттегляне на законодателно предложение е акт, подлежащ на съдебен контрол. Следователно такова решение за оттегляне трябвало да спазва изискването за мотивиране, предвидено в член 296, втора алинея ДФЕС, както е тълкувано в съдебната практика⁸¹, при това независимо дали решението представлява решение по смисъла на член 288 ДФЕС⁸².

115. Обжалваното решение обаче не довело до никакво обяснение или публикуване и в него не се споменавали мотивите за оттеглянето.

116. Комисията поддържа, че Съветът бърка предписаното в член 296 ДФЕС точно задължение — изразяващо се в мотивиране на правните актове на Съюза, по смисъла на член 288 ДФЕС, чрез поместване на мотиви в самия текст на съответния акт — с общия принцип, изразен в член 41, параграф 2, буква в) от Хартата на основните права на Европейския съюз, съгласно който всяко решение на институция трябва да се основава на причини, които да бъдат съобщени, независимо под каква форма, на заинтересованите страни.

117. Комисията изтъква, че решение за оттегляне като обжалваното представлява вътрешно процедурно решение, а не правен акт по смисъла на член 288 ДФЕС. Такова решение нямало адресат по смисъла на член 263, четвърта алинея ДФЕС или на член 288 ДФЕС. То не съдържало заглавие, позовавания, съображения, нито членове. Не трябвало да бъде нито нотифицирано, нито публикувано по смисъла на член 297, параграф 2 ДФЕС, за да произведе действие. Следователно съдържащото се в член 296 ДФЕС задължение за мотивиране не било приложимо спрямо него⁸³.

81 — Вж. по-специално решения Съвет/Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718, т. 50) и Kendrion/Комисия (C-50/12 P, EU:C:2013:771, т. 41 и 42).

82 — Вж. в този смисъл решения Комисия/Съвет (EU:C:2009:590, т. 42) и Комисия/Съвет (EU:C:2013:752, т. 28).

83 — Освен това, фактът, че причините за процедурно решение не се съдържат в упоменаването, което по силата на член 8, параграф 4 и член 16 от Процедурния правилник на Комисията (ОВ L 55, 2010 г., стр. 61) трябва да се направи за такова решение в протокола от срещата или в резюме на приетите актове, не представлявал неизпълнение на задължението за мотивиране.

Б – Анализ

118. При все че признавам конституционното значение на задължението за мотивиране, както е тълкувано от Съда⁸⁴, естеството и контекстът на приемането на обжалвания акт ме карат да стигна до заключението, че обжалваното решение не попада в обхвата на задължението за мотивиране, предвидено в член 296 ДФЕС.

119. В случая от текста на писмото на заместник-председателя на Комисията е видно, че в обжалваното решение по недвусмислен и категоричен начин е посочена позицията на тази институция⁸⁵, изразяваща се в намерението ѝ да преустанови законодателния процес. Поради това става въпрос за вътрешно процедурно решение на институциите.

120. В това отношение припомням, че Съдът вече е приел, в контекста на междуинституционален диалог, устното изказване на член на Комисията, отразяващо предложението ѝ, като валиден етап от законодателната процедура. Според Съда фактът, че това изменено предложение на Комисията не е имало писмена форма, е без последици. Всъщност „член 149, параграф 3 от Договора [понастоящем член 293, параграф 2 ДФЕС] не изисква изменените предложения непременно да са в писмена форма. Тези изменени предложения са част от общият законодателен процес, характеризиращ се с известна гъвкавост, необходима за постигането на сближаване на възгледите на институциите. Те се различават съществено от актовете, които Комисията приема и които пряко засягат частноправните субекти. При тези условия за приемането на въпросните предложения не може да се изисква строгото спазване на формалностите, предписани за приемането на актовете, пряко засягащи частноправните субекти“⁸⁶.

121. Този анализ важи на още по-силно основание, за да се приеме, че писмо на член на Комисията, в което се изразява позицията на колегиума, не е подчинено на задължението за мотивиране, тъй като се вписва в законодателния процес, както е определен от Съда.

122. Освен това, ако Съдът приеме да ограничи контрола на законосъобразността на разглеждания в делото акт *sui generis* само до формалното равнище, свързано със същността на правото на оттегляне, очевидно е, че задължението за мотивиране по смисъла на член 296 ДФЕС, основано на принципа, съгласно който съответният акт трябва по ясен и недвусмислен начин да излага съображенията на съставителя му, така че да даде възможност на заинтересованите лица да се запознаят с основанията за взетата мярка, а на компетентната юрисдикция — да упражни своя контрол⁸⁷, е ирелевантно.

123. Всъщност, щом Комисията остава в границите на същността на правомощието за оттегляне, както са определени по-горе, мотивирането не се налага, ако съзаконодателите са били надлежно уведомени за причините за оттеглянето по време на междуинституционалните тристранни срещи и тези причини са тясно свързани с ролята, която Комисията упражнява съгласно член 17, параграф 1 ДЕС.

124. Поради това третото основание следва да бъде отхвърлено.

84 — Вж. по-специално решения Комисия/Съвет (EU:C:2009:590, т. 37—39 и т. 42), както и Швейцария/Комисия (C-547/10 P, EU:C:2013:139, т. 67).

85 — За съдебната практика, която отхвърля характера на акт, който подлежи на обжалване, на писмото на член на Комисията по въпросите на конкуренцията, както и на кореспонденцията между ГД и държава членка с мотива, че става въпрос единствено за предложение за смекчаване на ограничителното действие на споразумение между предприятия, вж. решение Nefarma/Комисия (T-113/89, EU:T:1990:82).

86 — Вж. решение Германия/Съвет (C-280/93, EU:C:1994:367, т. 36).

87 — Решение Deutsche Telekom/Комисия (C-280/08 P, EU:C:2010:603, т. 130 и 131).

125. Накрая, що се отнася до поемането на съдебните разноси, отбелязвам, че с подаването на настоящата жалба Съветът надлежно е сезирал Съда, за да получи разяснения относно обхвата на конституционното правомощие за оттегляне на Комисията, което би могло веднага да обоснове поделянето на съдебните разноси между двете институции. Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда обаче загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноси, ако е направено такова искане. Тъй като Комисията е направила искане за осъждането на Съвета и последният е загубил делото, той трябва да бъде осъден да заплати съдебните разноси.

VIII – Заключение

126. С оглед на всички изложени съображения предлагам на Съда:

- да отхвърли жалбата на Съвета на Европейския съюз и да го осъди да заплати съдебните разноси,
- да реши, че съгласно член 140, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда държавите членки, встъпили по делото, понасят направените от тях съдебни разноси.