



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
NIILA JÄÄSKINENA
od 18. prosinca 2014.¹

Predmet C-409/13

**Vijeće Europske unije
protiv**

Europske komisije

„Tužba za poništenje – Institucionalno pravo – Članak 293. UFEU-a – Članak 294. UFEU-a – Načelo podjele ovlasti između institucija Unije – Načelo institucionalne ravnoteže – Načelo lojalne suradnje – Redovni zakonodavni postupak – Komisijino pravo inicijative – Ovlast povlačenja prijedloga zakonodavnog akta – Doseg sudskog nadzora nad aktom o povlačenju – Obrazloženje tog povlačenja“

I – Uvod

1. Ovaj se predmet odnosi na spor ustavne naravi između Vijeća Europske unije i Europske komisije u pogledu postojanja ovlasti koja je eventualno dodijeljena Komisiji da povuče zakonodavni prijedlog i, ako ona postoji, u pogledu njezina dosega i ograničenja. Na početku želim istaknuti da, unatoč odabiru stranaka u ovom postupku da upotrijebe izraz „pravo povlačenja“ kako bi opisale osporavanu nadležnost Komisije, u ovom mišljenju namjeravam upotrebljavati izraz „ovlast povlačenja“² jer izvršavanje te ovlasti utječe na pravni položaj suzakonodavca samo u tom smislu da predstavlja prepreku njegovu nastavljanju zakonodavnog postupka.

2. Tužba Vijeća odnosi se na odluku Komisije od 8. svibnja 2013. (u daljnjem tekstu: pobijana odluka) o povlačenju prijedloga Okvirne uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju općih odredbi vezanih uz makrofinancijsku pomoć trećim zemljama (u daljnjem tekstu: prijedlog Okvirne uredbe)³, koja je donesena tijekom prvog čitanja u redovnom zakonodavnom postupku u smislu članka 294. UFEU-a te prije nego što je Vijeće službeno donijelo svoje stajalište o navedenom prijedlogu.

3. Ova se tužba zasniva na trima tužbenim razlozima, koji se temelje, redom, na povredi načela dodjele ovlasti navedenog u članku 13. stavku 2. UFEU-a kao i načela institucionalne ravnoteže; povredi načela lojalne suradnje sadržanog u članku 13. stavku 2. UFEU-a i povredi obveze obrazlaganja predviđene člankom 296. stavkom 2. UFEU-a.

1 — Izvorni jezik: francuski

2 — Priznavanje postojanja takve ovlasti jednako je, prema mojem mišljenju, priznavanju Komisiji normativne nadležnosti da odluči povući ili zadržati svoj zakonodavni prijedlog a da ne zahtijeva izričitu ili prešutnu suglasnost drugih institucija.

3 — COM(2011) 396 *final*

4. Budući da se radi o prvom predmetu u kojem se od Suda traži da ocijeni valjanost Komisijina akta o povlačenju zakonodavnog prijedloga, u sklopu ovog postupka potrebno je zauzeti načelno stajalište o navedenoj ovlasti i načinima izvršavanja te ovlasti kao i o doseg sudskog nadzora koji se može izvršiti nad aktom o povlačenju. U tom pogledu, najprije navodim da Komisijina ovlast povlačenja predstavlja novo pitanje. Dakle, ne samo da je tom pitanju posvećeno vrlo malo pažnje u sudskoj praksi i pravnoj teoriji već se, štoviše, kad se i postavi, zanemaruje jer se miješa s Komisijinim pravom inicijative kao i načelom institucionalne ravnoteže.

5. Zbog toga ću u ovom mišljenju nastojati utvrditi bit ovlasti povlačenja kao takve, istodobno predlažući, u duhu načela jednostavnosti, poznatog i kao „Occamova britva“⁴, rješenje koje se temelji na razlici između formalnog aspekta ovlasti povlačenja, s jedne strane, i analize osnovanosti akta o povlačenju koji je donijela Komisija u okviru redovnog zakonodavnog postupka, s druge strane. Na temelju te razlike nastojat ću odrediti granice sudskog nadzora nad navedenom ovlasti povlačenja.

II – Okolnosti spora i pobijana odluka

6. Makrofinancijska pomoć financijska je pomoć makroekonomske naravi koja se pruža trećim zemljama koje imaju kratkoročne probleme s platnom bilancom. Izvorno se dodjeljivala, od slučaja do slučaja, odlukama Vijeća donesenima na temelju članka 352. UFEU-a⁵. Nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, članak 212. UFEU-a čini posebnu pravnu osnovu za odluke o dodjeli makrofinancijske pomoći, koje Europski parlament i Vijeće moraju donositi u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, osim u slučaju hitnog postupka predviđenog člankom 213. UFEU-a, u okviru kojeg Vijeće može odlučivati samostalno.

7. U skladu s elementima u spisu, Komisija je 4. srpnja 2011. iznijela prijedlog Okvirne uredbe na temelju članaka 209. i 212. UFEU-a. Članak 7. navedenog prijedloga odnosio se na postupak dodjele makrofinancijske pomoći. U skladu sa stavkom 1. tog članka, zemlja koja je željela iskoristiti takvu pomoć trebala je podnijeti pisani zahtjev Komisiji. Članak 7. stavak 2. u vezi s člankom 14. stavkom 2. prijedloga Okvirne uredbe određivao je da, ako su ispunjeni uvjeti iz članaka 1., 2., 4. i 6., Komisija odobrava traženu pomoć u skladu s takozvanim postupkom „ispitivanja“ utvrđenim u članku 5. Uredbe o „komitologiji“ (EU) br. 182/2011⁶.

8. Nakon nekoliko sastanaka radne skupine financijskih savjetnika, prijedlog Okvirne uredbe bio je predmet općeg pristupa Vijeća, a 15. prosinca 2011. odobrio ga je Odbor stalnih predstavnika (COREPER). U tom općem pristupu Vijeće je, među ostalim, predložilo da se u pogledu članka 7. stavka 2. navedenog prijedloga dodjela provedbene ovlasti Komisiji zamijeni primjenom redovnog zakonodavnog postupka.

9. Parlament je na plenarnoj sjednici 24. svibnja 2012. djelomičnim glasanjem u prvom čitanju donio izvješće koje sadrži 53 prijedloga izmjena prijedloga Okvirne uredbe. U tom se izvješću predlagalo da se, među ostalim, u svrhu dodjele makrofinancijske pomoći umjesto provedbenih akata primjenjuju delegirani akti⁷.

4 — Načelo jednostavnosti koje se pripisuje Williamu Occamu, filozofu iz XIV. stoljeća, primjenjuje se u znanosti te glasi da su „najjednostavnije dostatne pretpostavke ujedno i najvjerojatnije“. Čini mi se da se može prenijeti na pravno rasuđivanje koje treba usvojiti u ovom slučaju.

5 — Bivši članci 308. i 235. Ugovora o EZ-u

6 — Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 2011. o utvrđivanju pravila i općih načela u vezi s mehanizmom nadzora država članica nad izvršavanjem provedbenih ovlasti Komisije (SL L 55, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 5., str. 291.)

7 — 2011/0176(COD) od 24. svibnja 2012. Tekst koji je djelomičnim glasanjem u prvom/jedinom čitanju donio Parlament (SL 2012, C 264 E).

10. Parlament, Vijeće i Komisija održali su tri neslužbena tripartitna sastanka, i to 5. i 28. lipnja 2012. te 19. rujna 2012. Iz tih je sastanaka bilo jasno da, unatoč razlikama između njih u pogledu postupka koji treba primijeniti u svrhu dodjele makrofinancijske pomoći, ni Parlament ni Vijeće nisu odobrivali Komisijin prijedlog da primjenjuje provedbene akte.

11. Komisija je 10. siječnja 2013. na četvrtom tripartitnom sastanku iznijela „non-paper“ naslovljen „Landing zone on implementing acts, delegated acts and co-decision in the MFA Framework Regulation“ (u daljnjem tekstu: Komisijin „non-paper“), u kojem je predložila kompromisno rješenje u pogledu postupka dodjele makrofinancijske pomoći. Ono se sastojalo od „kombinacije i. detaljnih uvjeta za makrofinancijsku pomoć, ii. mehanizama neslužbenog savjetovanja prije [predloženog postupka odlučivanja], iii. uključivanja najviše četiriju delegiranih akata, iv. selektivne primjene komitologije i v. različitih mehanizama ocjenjivanja i izvješćivanja“.

12. Nakon četvrtog tripartitnog sastanka 30. siječnja 2013., Parlament i Komisija predvidjeli su još jedno kompromisno rješenje koje je uključivalo primjenu redovnog zakonodavnog postupka za donošenje odluke o dodjeli makrofinancijske pomoći, primjenu provedbenog akta za donošenje sporazuma s državom koja prima pomoć i prijenos Komisiji ovlasti za donošenje određenih akata povezanih s pomoći koja je na taj način dodijeljena⁸.

13. Na petom tripartitnom sastanku 27. veljače 2013. predstavnici Parlamenta i Vijeća potvrdili su da žele zadržati primjenu redovnog zakonodavnog postupka u svrhu dodjele makrofinancijske pomoći. Kako je navedeno u tužbi, predstavnik Komisije u toj je fazi naveo da se Komisija pita hoće li se takvim pristupom iskriviti njezin prijedlog i da ona može, ako bude potrebno, povući potonji prijedlog zbog povrede njezina prava zakonodavne inicijative.

14. Pristup u okviru kojeg bi se postupak koji uključuje provedbeni akt zamijenio redovnim zakonodavnim postupkom bio je predmet načelnog sporazuma između Parlamenta i Vijeća koji je formaliziran na šestom tripartitnom sastanku održanom 25. travnja 2013. Tom je prilikom predstavnik Komisije službeno izrazio neslaganje s takvim pristupom. U dopisu od 6. svibnja 2013. upućenom potpredsjedniku Komisije O. Rehnu predsjednik COREPER-a izrazio je žaljenje zbog izjave Komisijina predstavnika tijekom šestog tripartitnog sastanka. Zatražio je od Komisije da preispita svoje stajalište, osobito s obzirom na mogućnost skorog dogovora između Parlamenta i Vijeća.

15. U dopisu od 8. svibnja 2013. upućenom predsjednicima Parlamenta i Vijeća, koji predstavlja pobijanu odluku, O. Rehn naveo je da je kolegij povjerenika na svojem 2045. sastanku odlučio povući prijedlog Okvirne uredbe, u skladu s člankom 293. stavkom 2. UFEU-a. U zapisniku s tog sastanka u tom se pogledu navodi da „Komisija odobrava pristup naveden u obavijesti SI(2013)231“⁹. Iz navedene obavijesti proizlazi da su Komisijine službe smatrale da primjena redovnog zakonodavnog postupka iskrivljava prijedlog Okvirne uredbe zato što bi postupak postao težak i nepredvidljiv, a osobito zato što bi odluke o dodjeli pomoći u obliku posebnih uredbi bile na istoj normativnoj razini kao i Okvirna uredba. Nadalje, u obavijesti se također navode zabrinutosti ustavne naravi koje se odnose na ograničenja Komisijina prava inicijative.

16. Parlament i Vijeće formalizirali su svoj sporazum u Zajedničkoj izjavi koja je donesena 9. srpnja 2013.

8 — To je rješenje detaljno izneseno u dokumentu od 19. veljače 2013. koji je proslijeđen članovima radne skupine financijskih savjetnika u kojoj su sudjelovali i predstavnici Komisije.

9 — Navedena obavijest, koju je Komisija priložila spisu, studija je koju je pripremila Glavna uprava za gospodarske i financijske poslove pod vodstvom kabineta O. Rehna u kojoj se izlažu odvijanje pregovora o prijedlogu Okvirne uredbe kao i razlozi za povlačenje.

III – Zahtjevi stranaka i postupak pred Sudom

17. Tužbom podnesenom 18. srpnja 2013. Vijeće traži od Suda da poništi pobijanu odluku te naloži Komisiji snošenje troškova.

18. U svojem odgovoru na tužbu Komisija traži od Suda da odbije tužbu kao neosnovanu i naloži Vijeću snošenje troškova.

19. Češkoj Republici, Saveznoj Republici Njemačkoj, Francuskoj Republici, Talijanskoj Republici, Kraljevini Nizozemskoj, Slovačkoj Republici, Republici Finskoj, Kraljevini Švedskoj kao i Ujedinjenoj Kraljevini Velike Britanije i Sjeverne Irske odobrena je intervencija u potporu zahtjevu Vijeća.

20. Na raspravi održanoj 23. rujna 2014. saslušani su Češka Republika, Savezna Republika Njemačka, Francuska Republika, Talijanska Republika, Ujedinjena Kraljevina, Vijeće i Komisija.

IV – Dopuštenost

21. Najprije je potrebno utvrditi je li pobijana odluka akt protiv kojeg se može podnijeti tužba u smislu članka 263. UFEU-a. Čini mi se da Sud to pitanje treba ispitati po službenoj dužnosti kako bi utvrdio svoju nadležnost u pogledu odlučivanja o tužbi.

22. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, akti koji se mogu pobijati u smislu članka 263 UFEU-a jesu svi akti koje su donijele institucije i koji su usmjereni na stvaranje obvezujućih pravnih učinaka, bez obzira na svoju prirodu ili oblik¹⁰. Kako bi se utvrdilo proizvodi li akt takve učinke, potrebno je usredotočiti se na samu njegovu bit kao i namjeru njegova autora¹¹. Dakle, oblik akta ili odluke u načelu nije relevantan u pogledu dopuštenosti tužbe za poništenje tog akta ili te odluke¹².

23. U ovom slučaju radi se o netipičnom aktu¹³, odnosno o dopisu potpredsjednika Komisije upućenom predsjednicima Parlamenta i Vijeća, kojim ih Komisija obavještuje o odluci svojeg kolegija da povuče prijedlog Okvirne uredbe u skladu s člankom 293. stavkom 2. UFEU-a.

24. Iz toga slijedi da je Komisija pobijanim aktom okončala zakonodavni postupak, čime je Parlamentu i Vijeću onemogućila bilo kakvo djelovanje. Naime, kao što to primjećuje Vijeće, pobijani akt utjecao je na njegov pravni položaj, sprečavajući ga da usvoji prijedlog koji mu je već podnesen.

25. U ovom slučaju stoga je potrebno zaključiti da je pobijana odluka proizvela pravne učinke u odnosima između institucija. Prema tome, svrha je pobijane odluke da stvori obvezujuće pravne učinke. Iz toga slijedi da je tužba za njezino poništenje dopuštena.

10 — Vidjeti presude Komisija/Vijeće, nazvanu „AETR“ (22/70, EU:C:1971:32, t. 42.); Parlament/Vijeće i Komisija (C-181/91 i C-248/91, EU:C:1993:271, t. 13.) kao i Komisija/Vijeće (C-27/04, EU:C:2004:436, t. 44.).

11 — Vidjeti presudu Nizozemska/Komisija (C-147/96, EU:C:2000:335, t. 27.).

12 — Rješenje Makhteshim-Agan Holding i dr./Komisija (C-69/09 P, EU:C:2010:37, t. 37. i 38.)

13 — Vidjeti također, o dopuštenosti odluke koju su usvojili predstavnici država članica u svojstvu predstavnika svojih vlada, a ne kao članovi Vijeća, presudu Komisija/Vijeće (C-114/12, EU:C:2014:2151, t. 38. do 40.).

V – Povreda načela dodjele ovlasti i načela institucionalne ravnoteže

A – Argumentacija stranaka

26. U okviru svojeg prvog tužbenog razloga Vijeće, koje podržavaju države članice intervenijenti, istodobno naglašava vezu između načela dodjele ovlasti i načela institucionalne ravnoteže¹⁴ te tvrdi da Ugovori ne sadrže izričito upućivanje na Komisijino opće pravo povlačenja prijedloga koji je podnijela zakonodavcu.

27. Vijeće osporava postojanje „prava“ povlačenja srodnog pravu inicijative zajamčenom u članku 17. stavku 2. UFEU-a, koje bi bilo gotovo apsolutno jer bi bilo diskrecijsko. Komisijino pravo povlačenja treba se, naprotiv, ograničiti na objektivne situacije, među kojima su protek vremena ili pojava novih okolnosti ili tehničkih ili znanstvenih podataka zbog kojih zakonodavni prijedlog postaje zastario ili bespredmetan, dugotrajni nedostatak značajnog napretka zakonodavnog postupka koji nagovještuje neuspjeh ili pak postojanje zajedničke strategije sa zakonodavcem u duhu lojalne suradnje i poštovanja institucionalne ravnoteže¹⁵. Tako bi uloga Komisije u okviru redovnog zakonodavnog postupka bila ograničena na ulogu „honest brokera“ (poštenog posrednika)¹⁶.

28. Komisiji se stoga ne može priznati opće pravo povlačenja na temelju članka 293. stavka 2. UFEU-a jer bi to bilo protivno tekstu kao i svrsi te odredbe kojom se nastoji olakšati zakonodavni proces. Osim toga, kad bi se Komisiji priznalo opće pravo povlačenja, time bi se oduzeo koristan učinak pravu Vijeća, koje je zajamčeno člankom 293. stavkom 1. UFEU-a, da izmijeni Komisijin prijedlog u granicama njegova predmeta i svrhe¹⁷.

29. Osim toga, Vijeće navodi da bi se Komisiji diskrecijskom ovlasti povlačenja svaki put kad se ona ne slaže s izmjenama koje su dogovorene između suzakonodavaca ili kad nije zadovoljna konačnim ishodom pregovora pružilo sredstvo neopravdanog pritiska na odvijanje zakonodavnog rada kao i pravo veta na zakonodavno djelovanje, ovisno o razlozima političke oportuniteti, što bi Komisiju izjednačilo sa suzakonodavcima i dovelo do iskrivljavanja redovnog zakonodavnog postupka, zadiranja u zakonodavne ovlasti koje su dodijeljene Parlamentu i Vijeću člankom 14. stavkom 1. UFEU-a i člankom 16. stavkom 1. UFEU-a kao i omogućavanja Komisiji da prekorači svoju ovlast inicijative. Priznavanje Komisiji diskrecijske ovlasti povlačenja bilo bi također protivno odvijanju ovlasti kao i načelu demokracije u smislu članka 10. stavaka 1. i 2. UFEU-a¹⁸.

30. Savezna Republika Njemačka u svojim je očitovanjima¹⁹ dodala da, s obzirom na povećanu ulogu Parlamenta u okviru zakonodavnog postupka kao i važnost koju institucije Europske unije pridaju postupku neslužbenog pregovaranja na tripartitnim sastancima, Komisija više ne može a da ne povrijedi načelo lojalne suradnje povući svoj zakonodavni prijedlog kad suzakonodavci postignu kompromis koji nagovještuje donošenje predmetnog zakonodavnog akta.

14 — Vidjeti u tom pogledu presude Meroni/Visoko tijelo (9/56, EU:C:1958:7, str. 44.); Meroni/Visoko tijelo (10/56, EU:C:1958:8, str. 82.); Roquette Frères/Vijeće (138/79, EU:C:1980:249, t. 33. i 34.); Wybot (149/85, EU:C:1986:310, t. 23.); Parlament/Vijeće (C-70/88, EU:C:1990:217, t. 22.), kao i Parlament/Vijeće (C-133/06, EU:C:2008:257, t. 57.).

15 — Vijeće se u tom pogledu poziva na članak 7. stavke 2. i 3. Protokola (br. 2.) o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, priloženog Ugovorima o EU-u i FEU-u (u daljnjem tekstu: Protokol o supsidijarnosti).

16 — Vidjeti u tom smislu točke 13., 17., 22., 24. i 27. Zajedničke izjave Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije o praktičnim rješenjima za postupak suodlučivanja (članak 251. Ugovora o EZ-u) (SL 2007, C 145, str. 5., u daljnjem tekstu: Zajednička izjava iz 2007.).

17 — Presude ACF Chemiefarma/Komisija (41/69, EU:C:1970:71); Komisija/Vijeće (355/87, EU:C:1989:220, t. 44.) kao i Eurotunnel i dr. (C-408/95, EU:C:1997:532, t. 39.).

18 — Vijeće se poziva na sudsku praksu prema kojoj se to načelo odražava kako u Parlamentu tako i u činjenici da članovi Vijeća pripadaju vladama koje su politički odgovorne pred svojim nacionalnim parlamentima. Vidjeti u tom smislu presude Roquette Frères/Vijeće (EU:C:1980:249, t. 33.); Maizena/Vijeće (139/79, EU:C:1980:250, t. 34.) i Komisija/Vijeće (C-300/89, EU:C:1991:244, t. 20.).

19 — Točno je da je taj argument Savezna Republika Njemačka istaknula u okviru drugog tužbenog razloga koji se odnosi na povredu načela lojalne suradnje. Međutim, odgovor na te kritike od temeljne je važnosti za priznavanje ovlasti povlačenja kao takve.

31. Komisija u svoju obranu tvrdi da je povlačenje zakonodavnog prijedloga, kao što je i njegovo podnošenje ili izmjena, jedan od izraza njezina prava inicijative u općem interesu Unije, zajamčenog prvom rečenicom članka 17. stavka 1. UEU-a. Stoga, kao što je samo na Komisiji da odluči hoće li ili neće podnijeti zakonodavni prijedlog te hoće li ili neće izmijeniti svoj prvotni prijedlog ili prijedlog koji je već izmijenjen, isto je tako samo na Komisiji da odluči, dok god njezin prijedlog nije donesen, hoće li ga zadržati ili povući²⁰. Članak 7. Protokola o supsidijarnosti pokazuje da su autori Ugovora o FEU-u osmislili Komisijino pravo povlačenja kao opće pravo.

32. Komisijina ustaljena praksa jamči poštovanje ovlasti drugih institucija Unije i načela lojalne suradnje. Osim u slučajevima periodičnih zajedničkih povlačenja, Komisija provodi *ad hoc* povlačenja kad utvrdi nedostatak političke potpore svojoj inicijativi²¹.

33. U pogledu ovog slučaja, Komisija osporava, kao prvo, da je zadirala u ovlasti zakonodavca Unije²². Donošenjem pobijane odluke Komisija je preuzela odgovornosti koje ima u okviru zakonodavnog postupka i koje podrazumijevaju da, na temelju članka 17. stavka 1. UEU-a, poduzima odgovarajuće inicijative kako bi promicala opće interese Unije i to tijekom cijelog postupka. Komisija osporava da je pobijana odluka protivna članku 293. stavku 1. UFEU-a i naglašava da on predstavlja postupovno pravilo, a ne izraz nekog općeg načela prema kojem Vijeće ima pravo donijeti akt u svim okolnostima protivno obvezi propisanoj u članku 13. stavku 2. UEU-a. Navedenim člankom 293. stavkom 1. UFEU-a također se ne zabranjuje Komisiji da povuče zakonodavni prijedlog.

34. Kad je riječ o odredbi članka 293. stavka 2. UFEU-a, ona ukazuje na činjenicu da Komisijina uloga u zakonodavnom postupku traje tijekom cijelog tog postupka i da se ne sastoji samo u poticanju kontakata između suzakonodavaca radi približavanja njihovih stajališta nego i u preuzimanju vlastitih odgovornosti u okviru tripartitnih sastanaka braneći svoje stajalište, ako je potrebno povlačenjem svojeg prvotnog prijedloga u okolnostima kao što su u ovom slučaju.

35. Konačno, Komisija osporava da pobijana odluka utječe na načelo demokracije, ističući da, kao i ostale institucije Unije, ona uživa vlastiti demokratski legitimitet, osobito na temelju članka 17. stavaka 7. i 8. UEU-a, kao i politički legitimitet pred Parlamentom.

B – Analiza (postojanje, doseg i izvršavanje ovlasti povlačenja zakonodavnog prijedloga u okviru redovnog zakonodavnog postupka u smislu članka 294. UFEU-a)

1. Uvod

36. Iako se čini da se stranke u ovom postupku slažu s premisom prema kojoj pravo Unije omogućuje Komisiji da povuče zakonodavni postupak, ne slažu se u pogledu ustavne osnove i dosega takve nadležnosti. Prema tome, namjeravam, kao prvo, utvrditi pravnu osnovu i bit Komisijine ovlasti povlačenja, nakon čega ću, kao drugo, razmotriti točnu pravnu narav odluke o povlačenju s gledišta dosega sudskog nadzora koji se treba izvršiti nad takvim aktom²³.

20 — Vidjeti u tom smislu presudu Fediol/Komisija (188/85, EU:C:1988:400, t. 37.).

21 — Komisija dodaje da je između 1977. i 1994. u rijetkim slučajevima kad nije bilo moguće pronaći rješenje koje je u skladu s pravom Unije povukla svoj zakonodavni prijedlog zato što je zakonodavac namjeravao donijeti akt kojim bi se iskrivio njezin prijedlog, ili bi se ozbiljno narušila institucionalna ravnoteža, ili bi on bio očito nezakonit. Vidjeti programe rada Komisije za 2011., 2012. i 2013. (COM[2010] 623 *final*, COM[2011] 777 *final* i COM[2012] 629 *final*).

22 — Vidjeti u tom smislu presudu Eurotunnel i dr. (EU:C:1997:532, t. 39.).

23 — U svakom slučaju, ova analiza odnosi se samo na izvršavanje prava Komisije u okviru redovnog zakonodavnog postupka i ograničena je na odnose s ostalim institucijama u tom okviru.

2. Ustavna osnova ovlasti povlačenja

37. Vijeće se poziva na povredu načela dodjele ovlasti i u svojem prvom tužbenom razlogu jasno navodi bojazni povezane s priznavanjem Komisiji ovlasti na temelju koje bi ona mogla onemogućiti zakonodavno djelovanje Unije i postati suzakonodavac koji raspolaže zakonodavnim vetom te time oduzeti prava Parlamentu i Vijeću. Istodobno, Vijeće priznaje da je mogućnost povlačenja zakonodavnog akta Komisiji uvijek u praksi bila priznata kao nužna posljedica prava inicijative, što ipak ne omogućuje da se iz toga izvede postojanje „prava“ povlačenja.

38. Međutim, smatram da, s jedne strane, te bojazni nisu opravdane jer priznavanje vremenski ograničene ovlasti povlačenja zakonodavnog prijedloga u skladu s člankom 294. UFEU-a samo po sebi pridonosi očuvanju institucionalne ravnoteže u smislu članka 13. stavka 2. UEU-a, s obzirom na to da ona podrazumijeva da svaka od institucija izvršava svoje ovlasti poštujući ovlasti drugih²⁴. Osim toga, čini mi se da je pristup kojim se, s jedne strane, Komisiji priznaje postojanje *ad hoc* mogućnosti povlačenja „ograničene na situacije objektivne naravi, neovisne o posebnim interesima Komisije“ i, s druge strane, pobija postojanje takve Komisijine ovlasti – sam po sebi proturječan.

39. Međutim, s druge strane, ne dijelim ni stajalište koje, čini se, brani Komisija kada tvrdi da je odluka o povlačenju podvrgnuta istim pravilima kao i podnošenje zakonodavnog prijedloga. Naime, smatram da pristup koji se ne temelji na savršenoj simetriji između prava zakonodavne inicijative i ovlasti povlačenja nije temelj odredbi Ugovorâ. Naprotiv, ovlast povlačenja nadležnost je koja, premda bitna, ima svoje karakteristike i posebne granice.

40. Nesporno je da se Ugovorima ne predviđa izrijeком ni postojanje Komisijine ovlasti da povuče zakonodavni prijedlog ni, *a fortiori*, načini njezina izvršavanja. Međutim, prema ustaljenoj tradiciji, Komisija provodi pojedinačna ili zajednička povlačenja na temelju „upravnog čišćenja“²⁵. U sudskoj praksi Suda mogućnost povlačenja pojavljuje se tek usputno. Iz te sudske prakse proizlazi da „Komisija može povući ili izmijeniti svoj prijedlog [...] ako nakon nove ocjene interesa Zajednice donošenje predmetnih mjera smatra suvišnim“²⁶. Mogućnost povlačenja također je dopuštena na temelju Protokola o supsidijarnosti, kojim se predviđa povlačenje zakonodavnog projekta ako nacionalni parlamenti izraze sumnje u pogledu poštovanja načela supsidijarnosti.

41. U tom pogledu, najprije želim napomenuti da se legitimitet Unije temelji na utvrđenju prema kojem su Osnivački ugovori kvalificirani kao ustavna povelja kojom se uspostavlja pravni poredak čiji su subjekti građani Unije²⁷. Taj legitimitet znači da pravila o uobličavanju volje institucija utvrđena Ugovorima „nisu na raspolaganju ni državama članicama ni samim institucijama“²⁸. Konkretno, granice ovlasti koja je Komisiji povjerena posebnom odredbom Ugovora ne mogu se izvesti iz općeg načela, već iz tumačenja samog teksta predmetne odredbe²⁹.

24 — Presuda Parlament/Vijeće (EU:C:1991:373, t. 20.)

25 — Komisija provodi to „upravno čišćenje“ na početku mandata kolegija ili godišnje, u okviru opće revizije, uzimajući u obzir obvezujuće ciljeve, status zakonodavnog postupka kao i provjeru poštuju li se trenutačni zahtjevi u području poboljšanja zakonodavstva. Vidjeti, primjerice, Komunikaciju Komisije naslovljenu „Ishod ispitivanja zakonodavnih prijedloga koji su podneseni zakonodavcu na odlučivanje“ [COM(2005) 462 final, t. 1.]. O pitanju Komisijina samoograničavanja zakonodavne ovlasti iz političkih razloga, odnosno kako bi se spriječilo iskrivljavanje prijedloga, što se posljednji put dogodilo 1994., vidjeti Ponzano, P., „Le droit d’initiative de la Commission européenne: théorie et pratique“, *Revue des affaires européennes*, 2009-2010/1, str. 27. i sljedeće (dostupno na internetskoj adresi <http://ddata.over-blog.com/xxxyyy/2/48/17/48/Fichiers-pdf/Europe/Droit-d-initiative-de-la-Commission.pdf>, str. 11.), gdje se upućuje na Rasmussen, A., „Challenging the Commission’s right of initiative“, *West European Politics*, svezak 30., br. 2., str. 244. do 264., ožujak 2007. Konačno, vidjeti odgovor Komisije od 23. siječnja 1987. na pisano pitanje br. 2422/86 koje je Fernand Herman uputio Komisiji: Komisijino povlačenje prijedloga (SL 1987, C 220, str. 6.).

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

27 — Vidjeti u tom smislu mišljenje 1/91 (EU:C:1991:490, t. 21.) i presudu van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1, str. 2.).

28 — Presuda Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (68/86, EU:C:1988:85, t. 38.) kao i mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Poiarsa Madura u predmetu Parlament/Vijeće (C-133/06, EU:C:2007:551, t. 29.)

29 — Presuda Francuska i dr./Komisija (188/80 do 190/80, EU:C:1982:257, t. 6.)

42. Stoga, u skladu s člankom 14. stavkom 1. UEU-a i člankom 16. stavkom 1. UEU-a, u vezi s člankom 289. stavkom 1. UFEU-a, funkcija „donošenja zakona“ povjerava se Parlamentu i Vijeću. Oni tu funkciju izvršavaju zajedno. S druge strane, u skladu s člankom 17. stavkom 2. UEU-a, zakonodavni akt može se donijeti samo na temelju Komisijina prijedloga, osim ako je ugovorima drukčije predviđeno. Komisija u skladu s člankom 17. stavkom 1. UEU-a promiče opći interes Unije i u tu svrhu poduzima odgovarajuće inicijative.

43. Ideja da se Komisiji povjerava zadaća da utvrdi opći interes svih država članica i da predlaže odgovarajuća rješenja za njegovo ispunjenje dovela je do toga da je Komisiji u sustavu Zajednice povjeren kvazimonopol na zakonodavnu inicijativu³⁰. Iako se katkad govori o političkom slabljenju te Komisijine ovlasti, važno je naglasiti da uzastopne reforme institucionalnog okvira nisu izmijenile *sadržaj* Komisijina prava inicijative³¹.

44. U tom pogledu, iako treba priznati utjecaj razvoja prava Unije na pojam „metode Zajednice“³², ona je i dalje primjenjiva i odgovara izvornom sustavu podjele ovlasti³³ koji dovodi do postupaka donošenja odluka iz kojih proizlazi razlika između Unije i svih ostalih državnih tijela ili međuvladinih međunarodnih organizacija. Navedena metoda stoga je *sui generis* karakteristika nadnacionalnog zakonodavnog mehanizma utvrđenog Ugovorima.

45. Stoga bi, prema mojem mišljenju, bilo pogrešno jednostavno izjednačiti dužnost koju u tom okviru ispunjava Komisija s izvršnom funkcijom u strogom smislu te riječi³⁴. Naime, Komisija se ne mora izražavati samo kao tijelo koje će u budućnosti provoditi zakonodavne odredbe koje donose Parlament i Vijeće, nego kao čuvar općeg interesa Unije, odnosno kao institucija koja može upozoriti na taj interes³⁵.

46. Odgovornost Komisije da promiče interes Unije, koju ona ima na temelju članka 17. stavka 1. UEU-a, prema mojem mišljenju, glavni je temelj da joj se prizna ovlast povlačenja zakonodavnog prijedloga.

30 — Vidjeti doprinos koji su iznijeli M. Barnier i A. Vittorino, članovi Konvencije: „Le droit d’initiative de la Commission“, Europska konvencija, Bruxelles, 3. rujna 2002., CONV 230/02. Nesporno je da to pravo nije više isključivo, osobito s obzirom na članak 7. UEU-a, članak 11. stavak 4. UEU-a, članak 129. stavke 3. i 4. UFEU-a, članak 252. stavak 1. UFEU-a i članak 308. stavak 3. UFEU-a.

31 — Vidjeti osobito studije 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*, Éditions Pédone, 2013., str. 175. do 190.

32 — Govoreći o europskoj strukturi, Jean Monnet izrazio je stav da je „njezin temelj neprestani dijalog koji [Zajednica] organizira između nacionalnih institucija i institucija Zajednice čiji su ciljevi povezani i koji mogu napredovati samo zajedno [...] Taj dijalog koji se ne može odvojiti od odluke sama je bit života Zajednice i jedinstven je među modernim političkim sustavima“, Monnet, J., *Mémoires*, Pariz, 1976., str. 626. U pravnoj teoriji, *ex multis*, Dehousse, R., „La méthode communautaire a-t-elle encore un avenir?“, *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis*, svezak I. (2003.), str. 95. Manin, P., „La méthode communautaire: changement et permanence“, *Mélanges en hommage à Guy Isaac*, t. 1. (2004.), str. 213. do 237. O metodi Zajednice kao „biti“ europske integracije u okviru Zajednica, u odnosu na metode koje su više „međuvladine“, vidjeti također mišljenje nezavisnog odvjetnika J. Mazáka u predmetu Komisija/Vijeće (C-440/05, EU:C:2007:393).

33 — Vidjeti Bijelu knjigu o upravljanju [COM(2001) 428]: „metoda se temelji na načelima u skladu s kojima: 1. samo Komisija sastavlja zakonodavne prijedloge i politike. Njezina neovisnost jača njezinu sposobnost da provede politike, djeluje kao zaštitnik Ugovora i predstavlja Uniju u međunarodnim pregovorima; 2. zakonodavne i proračunske akte donose Vijeće (predstavnik država članica) i Parlament (predstavnik građana). Provedba politika povjerava se Komisiji i nacionalnim tijelima; 3. Sud Europske unije osigurava poštovanje vladavine prava“.

34 — Takvo izjednačavanje proizlazi iz paralelizma s klasičnim parlamentarnim sustavima u kojima pravo zakonodavne inicijative pripada vladaru. Međutim, s povijesnog gledišta, na takvo je vladarevo pravo utjecala ovlast predlaganja izmjena, koja se priznavala nacionalnim parlamentima, kojima je zatim dodijeljeno vlastito pravo zakonodavne inicijative.

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

47. Točno je da Komisija u Ugovoru o EU-u nije definirana kao suzakonodavac. Međutim, njezino sudjelovanje u zakonodavnom postupku proizlazi iz njezine ovlasti inicijative u smislu članka 17. UFEU-a i odredbi iz članka 293. stavka 1. UFEU-a, na temelju koje Vijeće može izmijeniti Komisijin prijedlog samo ako odlučuje jednoglasno, kao i članka 293. stavka 2. UFEU-a, koji je ovlašćuje da izmijeni zakonodavni prijedlog sve dok Vijeće ne donese odluku. Prema tome, ovlast povlačenja proizlazi iz uloge koja je Komisiji povjerena u okviru zakonodavnog postupka i stoga se temelji na članku 17. stavcima 1. i 2. UFEU-a u vezi s člankom 293. stavcima 1. i 2. UFEU-a.

48. Osim toga, uzimajući u obzir sudsku praksu u pogledu institucionalne ravnoteže, s obzirom na to da se Ugovorima Komisiji ne dodjeljuje ustavno pravo na temelju kojeg može potpuno neovisno ocijeniti primjerenost zakonodavnog prijedloga ili izmjene takvog prijedloga, nijedna druga institucija ne može zahtijevati od Komisije da poduzme inicijativu ako ona u tome ne vidi interes Unije³⁶. Izvršavanje ovlasti povlačenja stoga se može tumačiti kao krajnji izraz monopola Komisije nad zakonodavnom inicijativom koji se smatra izrazom njezine uloge čuvara interesa Unije.

49. Zbog toga smatram da u trenutačnom stanju prava Unije priznavanje, pa čak i potvrđivanje ovlasti povlačenja u korist Komisije ne može povrijediti načelo dodjele ovlasti u smislu članka 13. stavka 2. UFEU-a. Ta je ovlast prije poseban izraz tog načela, bez obzira na načine njezina izvršavanja, kojima se u određenim okolnostima može ugroziti ustavna ravnoteža, što je potrebno ispitati u nastavku.

50. U tom pogledu, potrebno je priznati vrijednost članka 293. UFEU-a³⁷, koji je sredstvo za osiguravanje ravnoteže između ovlasti Vijeća i ovlasti Komisije³⁸. Naime, ta odredba, čiji se tekst neznatno mijenjao od potpisivanja Ugovora o EEZ-u, sadrži dvije usko povezane odredbe, jednu kojom se isključuje da Vijeće donosi akt bez suglasnosti Komisije i drugu prema kojoj Komisija u bilo kojem trenutku može izmijeniti svoj prijedlog, tako da Vijeće ne bude prisiljeno odlučivati jednoglasno³⁹. Međutim, uzastopnim izmjenama Ugovora ograničila se primjena članka 293. stavka 1., osobito nakon uopćavanja suodlučivanja, a zatim redovnog zakonodavnog postupka u smislu Ugovora iz Lisabona. Naime, članak 293. stavak 1. UFEU-a ne primjenjuje se ni u slučaju sazivanja Odbora za mirenje, ni u slučaju trećeg čitanja u smislu članka 294. UFEU-a, ni u okviru proračunskog postupka jer se na te slučajeve odnose posebne odredbe.

51. Konačno, potrebno je ispitati argument koji se odnosi na načelo demokracije, koji je njemačka vlada istaknula s gledišta jačanja uloge Parlamenta kao suzakonodavca. Naime, ta vlada predlaže da se članak 293. stavak 2. UFEU-a tumači na način da se odnosi osobito na odvijanje pregovora između Parlamenta i Vijeća. Čini se da se takvo tumačenje temelji na pretpostavci prema kojoj, jednom kad zakonodavci postignu politički sporazum, Komisija više ne može ostvariti svoja prava u pogledu zakonodavnog prijedloga, što potvrđuje njezinu ulogu posrednika u službi zakonodavca („honest broker“).

52. Iako priznajem da je sudjelovanje Parlamenta u zakonodavnom postupku odraz temeljnog demokratskog načela prema kojem građani sudjeluju u obnašanju ovlasti posredstvom zastupničke skupštine⁴⁰, smatram da je neposredno usvajanje načela prednosti kojim se nastoji što više povećati sudjelovanje Parlamenta u postupku odlučivanja jednako utjecanju na institucionalnu ravnotežu

36 — Vidjeti u tom smislu presudu Parlament/Vijeće (EU:C:1990:217, t. 19.).

37 — U pravnoj teoriji ustraje se na činjenici da članak 293. UFEU-a sam po sebi odražava snagu Komisijina prava inicijative. Vidjeti u tom smislu Grabitz/Hilf/Nettesheim, Krajewski/Rösslein, *Das Recht der Europäischen Union*, 53. Ergänzungslieferung 2014, AEUV Art. 293 Kommissionsvorschlag; Änderungsrecht, Rn. 1.

38 — Podsjećam da na temelju članka 293. UFEU-a: 1. Kada Vijeće na temelju Ugovorâ odlučuje na prijedlog Komisije, ono može taj prijedlog izmijeniti samo odlučujući jednoglasno, osim u slučajevima iz članka 294. stavaka 10. i 13., iz članaka 310., 312. i 314. te iz članka 315. stavka 2. UFEU-a. 2. Sve dok Vijeće ne donese odluku, Komisija može izmijeniti svoj prijedlog u bilo koje vrijeme tijekom postupka donošenja 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 — Vidjeti u tom smislu presude Komisija/Vijeće, nazvanu „Titanov oksid“ (C-300/89, EU:C:1991:244, t. 20.); Parlament/Vijeće (C-65/93, EU:C:1995:91, t. 21.) i Parlament/Vijeće (C-155/07, EU:C:2008:605, t. 78.).

uspostavljenu Ugovorima⁴¹. Osim toga, ovu raspravu potrebno je staviti u ispravan ustavni okvir, odnosno u okvir spora koji se odnosi na pravnu osnovu akta koji treba donijeti. Međutim, u ovom se predmetu postavlja odvojeno pitanje ustavne osnove ovlasti zakonodavnog povlačenja. U svakom slučaju, sudska praksa Suda ne potvrđuje pristup koji zagovara navedena vlada⁴².

53. Osim toga, nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, Parlament je kao suzakonodavac izjednačen s Vijećem u okviru redovnog zakonodavnog postupka, što prema mojem mišljenju predstavlja temeljni znak veće važnosti Parlamenta u trenutačnoj fazi razvoja prava Unije. Konkretno, važnost odnosa između Parlamenta i Vijeća i odgovarajuće umanjene Komisijine uloge očito proizlaze iz usporedbe prvog čitanja sa sljedećim čitanjima u zakonodavnom postupku u smislu članka 294. UFEU-a⁴³. Stoga se drugo čitanje više ne odnosi na Komisijin prijedlog, nego na izmjene stajališta Vijeća, u pogledu kojih Komisija može dati svoju suglasnost ili izraziti negativno mišljenje⁴⁴. Postupak se zatim nastavlja u trećem čitanju, koje se temelji na nacrtu što su ga donijeli Parlament i Vijeće⁴⁵.

54. Točno je da se od prvog čitanja priznaje važnost pregovora između Parlamenta i Vijeća. Stoga Vijeće iskorištava prednost donošenja „općeg pristupa“, koji se *de facto* smatra osnovnim elementom pregovora⁴⁶. Međutim, ništa u tekstu članaka 293. i 294. UFEU-a ne omogućuje da se podupre teza o apsolutnoj dominaciji službenog ili neslužbenog političkog sporazuma između Parlamenta i Vijeća na štetu ostvarivanja Komisijina prava inicijative u fazi prvog čitanja. Naprotiv, izvršavanje te ovlasti izraz je institucionalne ravnoteže. U tom pogledu, sama njemačka vlada priznaje da u nekim slučajevima Komisija može povući svoj prijedlog na temelju dodatnog, nepisanog prava.

55. S obzirom na sva prethodna razmatranja, čini se da priznavanje Komisiji ovlasti povlačenja treba biti umjereno u smislu da se takva ovlast može izvršavati, uzimajući u obzir njezine učinke, samo u skladu s ograničenjima navedenima u Ugovorima i općim pravnim načelima. Stoga u potpunosti dijelim stajalište u kojem Vijeće naglašava da se ovlast povlačenja ne bi trebala zloupotrebjavati⁴⁷. Stoga je potrebno odrediti granice ovlasti povlačenja.

41 — Dijelim mišljenje koje je izrazio nezavisni odvjetnik M. Poiares Maduro u predmetu Komisija/Parlament i Vijeće (C-411/06, EU:C:2009:189, bilješka 5.). Naime, iako je prepoznao važnost izravnog demokratskog predstavljanja kao mjeru europske demokracije, istaknuo je da europska demokracija podrazumijeva i osjetljivu ravnotežu između nacionalne i europske dimenzije demokracije a da pritom jedna ne mora prevladati nad drugom. Iz tog razloga Europski parlament ne raspolaže jednakom ovlasti kao nacionalni parlamenti u zakonodavnom postupku i, iako bi se moglo zagovarati jačanje ovlasti Europskog parlamenta, o tome bi trebali odlučivati europski građani mijenjanjem Ugovora.

42 — Naime, prema mišljenju Suda, kad bi se instituciji priznala mogućnost da utvrdi sekundarne pravne osnove, bilo u smislu otežavanja ili u smislu olakšavanja načina donošenja akta, time bi joj se omogućilo da povrijedi načelo institucionalne ravnoteže. Vidjeti u tom smislu presudu Parlament/Vijeće (EU:C:2008:257, t. 56. i 57.).

43 — Članak 294. stavci 1. do 6. UFEU-a glase: „1. Kada se za donošenje akta u Ugovorima upućuje na redovni zakonodavni postupak, primjenjuje se sljedeći postupak. 2. Komisija podnosi prijedlog Europskom parlamentu i Vijeću. *Prvo čitanje* 3. Europski parlament usvaja svoje stajalište na prvom čitanju i dostavlja ga Vijeću. 4. Ako Vijeće odobri stajalište Europskog parlamenta, dotični akt usvaja se u tekstu koji odgovara stajalištu Europskog parlamenta. 5. Ako Vijeće ne odobri stajalište Europskog parlamenta, ono usvaja svoje stajalište na prvom čitanju i dostavlja ga Europskom parlamentu. 6. Vijeće u potpunosti obavješćuje Europski parlament o razlozima na temelju kojih je usvojilo svoje stajalište na prvom čitanju. Komisija u potpunosti obavješćuje Europski parlament o svom stajalištu.“

44 — Na temelju članka 294. stavka 7. točke (c) UFEU-a, „ako u roku od tri mjeseca od takvog priopćenja Europski parlament“ „većinom svojih članova predloži izmjene stajališta Vijeća u prvom čitanju, tako izmijenjeni tekst upućuje se Vijeću i Komisiji, koji o tim izmjenama daju mišljenje“.

45 — Na temelju članka 294. stavka 11. UFEU-a, „Komisija sudjeluje u radu Odbora za mirenje i poduzima sve potrebne inicijative radi usuglašavanja stajališta Europskog parlamenta i Vijeća“.

46 — Vidjeti Jacqué, J.-P., „Le Conseil après Lisbonne“, *Revue des affaires européennes*, 2012/2, str. 213. i sljedeće.

47 — Točka 62. tužbe

3. Bit Komisijine ovlasti povlačenja

56. Prije svega, čini mi se nespornim da priznavanje ovlasti povlačenja, a prije svega Komisijino izvršavanje te ovlasti, utječe na normativni položaj drugih institucija koje sudjeluju u zakonodavnom postupku. Naime, s obzirom na to da je ta ovlast ukorijenjena u odgovornost povjerenu Komisiji na temelju Ugovora o EU-u da promiče interes Unije, njezino je izvršavanje prepreka tomu da suzakonodavci nastave zakonodavni postupak. S obzirom na to da trajno utječe na njihov pravni položaj, ovlast povlačenja ne može biti neograničena.

57. Kao prvo, ovlast povlačenja prije svega je vremenski ograničeno pravo koje se priznaje Komisiji. Toj je instituciji povjerena važna funkcija čuvara općeg interesa u različitim fazama redovnog zakonodavnog postupka, zbog čega mora pronalaziti političke kompromise između institucija, istodobno zadržavajući svoju autonomiju. Komisijina uloga znatno se mijenja tijekom zakonodavnog postupka. Stoga isto treba vrijediti za ovlast povlačenja zakonodavnog prijedloga, koja se ne smije pomiješati s pravom zakonodavnog veta, što je pravo izvršne vlasti, koje se obično priznaje državnom poglavaru, da odgodi ili konačno spriječi stupanje na snagu zakonodavnog akta koji je donijela institucija koja ima zakonodavnu ovlast.

58. Zbog toga treba smatrati da članak 293. stavak 2. UFEU-a, na temelju kojeg Komisija zadržava ovlast izmjene nacrtâ, podrazumijeva vremensko ograničenje i za izvršenje ovlasti povlačenja.

59. Naime, iz usporedbe različitih čitanja predviđenih člankom 294. UFEU-a proizlazi da u fazi prvog čitanja Komisija izvršava svoju ovlast inicijative u skladu s općim načelima, dok se u fazi drugog i trećeg čitanja njezina ustavna prava sve više smanjuju.

60. Nakon što Vijeće donese „svoje stajalište na prvom čitanju“ u smislu članka 294. stavka 5. UFEU-a, ono „je odlučilo“ u smislu članka 293. stavka 1. UFEU-a, uz posljedicu da se tada Komisijina uloga, u skladu s odredbama članka 294. stavka 7. točke (c) u vezi s člankom 294. stavkom 9. UFEU-a, ograničava na davanje mišljenja o izmjenama koje je predložio Parlament na drugom čitanju u vezi sa stajalištem Vijeća na prvom čitanju. Stoga podjela zakonodavne ovlasti između Parlamenta i Vijeća, koja se temelji na ranijem postupku suradnje, ne omogućuje Komisiji da izmijeni ili *a fortiori* povuče svoj prijedlog nakon što je Vijeće službeno donijelo odluku o svojem stajalištu. No, Komisija je i dalje potpuno uključena u postupak sve dok se on ne okonča. Naime, prije nego što može odlučiti o stajalištu Parlamenta, Vijeću mora biti dostavljeno mišljenje Komisije o njegovim izmjenama⁴⁸.

61. Prema tome, s obzirom na to da je ovlast povlačenja jedan od izraza odgovornosti povjerenih Komisiji na temelju Ugovora, a posebno njezine ovlasti zakonodavne inicijative, članak 294. stavak 5. UFEU-a potrebno je tumačiti na način da se njime utvrđuje vremensko ograničenje nakon kojeg Komisija više nema pravo povući prijedlog zakonodavnog akta⁴⁹.

62. Poseban slučaj povlačenja koji proizlazi iz Protokola o supsidijarnosti također govori u prilog takvom tumačenju vremenskog ograničenja ovlasti povlačenja. Naime, ako, unatoč sumnjama nacionalnih parlamenata u pogledu poštovanja načela supsidijarnosti u nacrtu zakonodavnog akta, izraženih na temelju članka 6. navedenog Protokola, Komisija zadrži svoj prijedlog, zakonodavac je dužan, na temelju članka 7. stavka 3. točke (a) istog Protokola, prije nego što završi prvo čitanje odlučiti o poštovanju načela supsidijarnosti. To podrazumijeva da se mogući prigovori nacionalnih parlamenata, kao i odluka Komisije o povlačenju, zadržavanju ili mijenjanju prijedloga, moraju istaknuti u ranijoj fazi, a u svakom slučaju prije završetka prvog čitanja.

48 — Za detalje vidjeti Priručnik o redovnom zakonodavnom postupku, brošuru Vijeća iz 2010. dostupnu na internetskoj stranici <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/QC3109179FRC.pdf>.

49 — Očito je da, ako Vijeće odobri stajalište Parlamenta u smislu članka 294. stavka 4. UFEU-a, Komisija više ne može izvršiti svoju ovlast povlačenja.

63. Osim toga, takvo određivanje vremenskog ograničenja potvrđuje zakonitost zajedničkih povlačenja koja je do danas izvršila Komisija. Naime, u nedostatku obveznih rokova u okviru prvog čitanja, Komisija je i dalje odgovorna za to što se događa sa zakonodavnim prijedlozima u toj fazi. S obzirom na to da prvo čitanje ne podliježe nikakvom roku, rasprave se mogu održavati sve dok institucije to smatraju potrebnim, pa čak i nekoliko godina. U tim okolnostima, čini se dosljednim priznati Komisiji ovlast, pa čak i obvezu, da povuče svoj prijedlog ako izgubi uvjerenje da predmetni akt i dalje odgovara općem interesu Unije. Nasuprot tome, tijekom drugog ili trećeg čitanja strogo se primjenjuju vrlo kratki obvezni rokovi⁵⁰, a suzakonodavci postaju „gospodari“ akta koji se treba donijeti.

64. Konačno, uređenje ovlasti povlačenja odredbom Ugovora ispunjava osnovni zahtjev pravne sigurnosti. U tom smislu, argument koji je istaknula njemačka vlada⁵¹ prema kojem je formalizacija sporazuma između Parlamenta i Vijeća u obliku ishoda tripartitnog sastanka prepreka Komisijinu povlačenju zakonodavnog prijedloga ne može se prihvatiti. Točno je da je potrebno priznati dvostruku dimenziju zakonodavnog postupka, pravnu kao i političku, pri čemu je ta politička dimenzija presudna u tom smislu da omogućuje postizanje dogovora⁵². Unatoč tome, potreba pravne discipline koja proizlazi iz ustavnog načela predstavničke demokracije, koje zahtijeva transparentnost postupaka u okviru donošenja zakonodavnog akta, prevladava u tom smislu da dogovor treba biti naknadno ukorijenjen u odredbi Ugovora jer bi u protivnom postojala opasnost da djelovanje zakonodavca bude nezakonito⁵³.

65. Kao drugo, u prethodno utvrđenom vremenskom okviru ovlast povlačenja podliježe temeljnom ograničenju koje proizlazi iz nužnog poštovanja načela lojalne suradnje navedenog u članku 13. stavku 2. UFEU-a. Naime, u okviru međuinstitucijskog dijaloga na kojem se temelji zakonodavni postupak, za institucije vrijede iste uzajamne dužnosti lojalne suradnje kao što su one kojima se uređuju odnosi između država članica i institucija Unije⁵⁴.

66. Konačno, ovlast povlačenja podliježe ograničenju koje može biti temelj za tužbu zbog propusta u smislu članka 265. UFEU-a. Naime, povlačenje zakonodavnog prijedloga može predstavljati Komisijinu povredu obveze djelovanja⁵⁵.

4. Priroda odluke o povlačenju zakonodavnog prijedloga i granice nadzora koji provodi sudac Unije

67. Komisija u svoju obranu navodi da je pobijanu odluku donijela zato što bi se zakonodavnim aktom koji su suzakonodavci namjeravali donijeti unatoč njezinim upozorenjima iskrivio njezin prijedlog i teško povrijedila institucionalna ravnoteža zbog načelnog sporazuma koji su postigli Parlament i Vijeće da se u članku 7. prijedloga Okvirne uredbe dodjeljivanje izvršne ovlasti Komisiji zamijeni

50 — U okviru redovnog zakonodavnog postupka, prva faza sastoji se od prvog čitanja koje ne podliježe nikakvom roku, zatim drugog čitanja koje podliježe dvostrukom roku od tri mjeseca uz dodatan mjesec za drugo čitanje Parlamenta i od tri mjeseca uz dodatan mjesec za drugo čitanje Vijeća. Odbor za mirenje podliježe roku od šest tjedana (uz mogućnost produljenja na temelju članka 294. stavka 14. UFEU-a). Nadalje, što se tiče trećeg čitanja Parlamenta i Vijeća, također se primjenjuje rok od šest tjedana.

51 — U okviru drugog tužbenog razloga: iako njemačka vlada osporava zakonitost povlačenja u slučajevima koje navodi Komisija, ta vlada podredno predlaže da se članak 293. stavak 2. UFEU-a tumači na način da, uzimajući u obzir načelo lojalne suradnje, Komisija može ostvariti svoje pravo na izmjenju i, *a fortiori*, svoju nepisanu mogućnost povlačenja sve dok Parlament i Vijeće ne postignu dogovor.

52 — Vratit ću se na status međuinstitucijskih dogovora u okviru drugog tužbenog razloga.

53 — Vidjeti u tom pogledu, o zahtjevu transparentnosti, članak 16. stavak 8. UFEU-a, na temelju kojeg Vijeće zasjeda javno kad raspravlja i glasuje o nacrtu zakonodavnog akta, odnosno kad djeluje kao zakonodavac. Transparentnost u tom pogledu pridonosi jačanju demokracije tako što se građanima omogućuje da provjere sve informacije koje su bile temelj zakonodavnog akta. Vidjeti u tom smislu osobito presudu Švedska i Turco/Vijeće (C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, t. 46.).

54 — Vidjeti, *mutatis mutandis*, presudu Parlament/Vijeće (EU:C:1995:91, t. 23.).

55 — Vidjeti u tom pogledu rješenje Parlament/Komisija (C-445/93, EU:C:1996:283). Taj je aspekt također strogo povezan s činjenicom da je ovlast povlačenja ograničena člankom 241. UFEU-a, s obzirom na to da Komisija mora biti u mogućnosti iznijeti razloge na kojima se temelji odluka o povlačenju u slučaju kad Vijeće traži od Komisije da mu dostavi sve odgovarajuće prijedloge u skladu s navedenim člankom. Predmetni razlozi moraju osobito biti usmjereni na dokazivanje da mogući zakonodavni prijedlog nije u skladu s interesom Unije u smislu članka 17. stavka 1. UFEU-a. To također *de iure* i *de facto* odražava pitanje prava inicijative. Vidjeti dokument Konvencije pod naslovom „Le droit d’initiative de la Commission“ (CONV 230/02, str. 4.).

redovnim zakonodavnim postupkom i to na štetu ciljeva učinkovitosti, transparentnosti i dosljednosti koji se nastoje postići navedenim prijedlogom. Komisija dodaje da bi ostale odredbe navedenog prijedloga Okvirne uredbe čiji je cilj ograničiti njezine izvršne ovlasti izmjenom o kojoj su se Parlament i Vijeće dogovorili bile potpuno lišene pravnog učinka.

68. Prema Komisijinu mišljenju, iskrivljavanje prijedloga Okvirne uredbe nije toliko posljedica odbijanja da joj se povjeri ovlast donošenja pojedinih odluka o dodjeli makrofinancijske pomoći koliko želje suzakonodavaca da zadrže primjenu redovnog zakonodavnog postupka. Komisija naglašava da, u skladu s prvim prijedlogom Parlamenta, izbor primjene delegiranih akata pod uvjetima iz članka 290. stavka 2. UFEU-a ne bi, prema njezinu mišljenju, sam po sebi predstavljao takvo iskrivljavanje. Osim toga, suzakonodavci su radije htjeli da se Komisijin prijedlog izmijeni na način kojim je se ne bi samo obvezalo da podnese zakonodavni prijedlog za svaki pojedini slučaj u kojem su ispunjeni uvjeti za dodjelu makrofinancijske pomoći MFA, nego kojim bi se u velikoj mjeri utvrdio sam sadržaj njezinih budućih prijedloga. Time bi se njezino pravo inicijative u potpunosti unaprijed odredilo i ograničilo.

69. Vijeće tvrdi da, čak i ako se prizna da su iskrivljavanje zakonodavnog prijedloga ili teška povreda institucionalne ravnoteže valjani razlozi za povlačenje, u ovom slučaju nije se dogodila nijedna od tih okolnosti.

70. Uzimajući u obzir predmet rasprave, bitno je najprije odrediti točnu prirodu odluke o povlačenju.

71. Odluka o povlačenju zakonodavnog prijedloga upućena Parlamentu i Vijeću donosi se tijekom zakonodavnog postupka, koji je poseban oblik međuinstitucijskog dijaloga.

72. U ovom slučaju iz spisa jasno proizlazi da se ta odluka, kad se uzmu u obzir razlozi zbog kojih je Komisija prekinula zakonodavni postupak, treba analizirati na dvjema razinama, što će biti polazna točka moje analize. Stoga je potrebno razlikovati, s jedne strane, formalnu razinu, koja se odnosi na izvršavanje ovlasti povlačenja (ovdje je potrebno provjeriti poštovanje same biti navedene ovlasti onako kako je prethodno definirana), i, s druge strane, materijalnu razinu, koja se odnosi na osnovanost odluke o povlačenju u pojedinom slučaju (odnosno meritorni razlozi zbog kojih je Komisija povukla svoj konkretan prijedlog).

73. Smatram da Sud može izvršiti sudski nadzor samo nad prvim dijelom odluke o povlačenju. Suprotno tome, drugi dio, koji se odnosi na osnovanost, obuhvaćen je okvirom nadzora zakonitosti konačnog akta koji bi se mogao donijeti samo ako Komisija ne bi izvršila svoju ovlast povlačenja ili ako bi je pogrešno izvršila. Nadalje, uzimajući u obzir tu razliku, odlukom o povlačenju, prema mojem mišljenju, ne mora se ispuniti obveza obrazlaganja navedena u članku 296. UFEU-a jer su razlozi na kojima se temelji donošenje akta predmet sadržajnog nadzora konačnog akta. Na to ću se vratiti u okviru trećeg tužbenog razloga.

74. S druge strane, ako bi Sud izvršio nadzor nad osnovanošću Komisijine odluke o povlačenju, time ne samo da bi se zaobišao sustav pravnih lijekova utvrđen Ugovorom provođenjem *ex ante*⁵⁶ nadzora zakonitosti zakonodavnog akta nego bi se proveo i neizravan nadzor zakonitosti *zakonodavnog akta in statu nascendi* koji još nije donesen te koji stoga pravno još ne postoji.

75. Stoga u ovom slučaju primjećujem da dio koji se odnosi na osnovanost sporne odluke uključuje političku analizu prikladnosti mjere koju treba donijeti, ispitivanje posebnosti primjene predmetnog akta, a osobito uvjeta za makrofinancijsku pomoć, izbor pravne osnove, pitanje podjele ovlasti u smislu delegiranja provedbenih ovlasti Komisije i, općenito, pitanje moguće nezakonitosti kojom je zahvaćena uredba koju treba donijeti. Međutim, nakon redovnog zakonodavnog postupka, ta različita pitanja mogu se uputiti Sudu u okviru tužbe za poništenje podnesene protiv konačnog akta.

56 — Jedini je slučaj *ex ante* ispitivanja postupak iz članka 218. stavka 11. UFEU-a. Vidjeti nedavnu presudu Vijeće/in 't Veld (C-350/12 P, EU:C:2014:2039, t. 58.).

76. Stoga Komisija tvrdi da pobijana odluka nije donesena na temelju razmatranja o prikladnosti ili političkom izboru koje je navodno htjela primijeniti pogrešno se smatrajući suzakonodavcem, nego zbog straha da će se aktom koji donesu suzakonodavci ugroziti interesi Unije. Međutim, prema mojem mišljenju, Sud ne može presuditi o zakonitosti takve argumentacije prije donošenja predmetne zakonodavne mjere jer bi inače riskirao prekoračenje svojih ovlasti koje su mu povjerene Ugovorima.

77. U tim okolnostima, posebnu važnost treba pridati nadzoru nad povredom načela podjele ovlasti.

78. Najprije, argumentaciju koja se temelji na navodnom iskrivljavanju zakonodavnog prijedloga, prema mojem mišljenju, treba ispitati u okviru nadzora nad konačnim aktom jer je iskrivljavanje Komisijina prijedloga od suzakonodavca jednako odlučivanju a da suzakonodavcu nije podnesen prijedlog te je stoga jednako povredi Komisijina prava inicijative. U tom je slučaju konačna mjera ta koja je nezakonita⁵⁷.

79. Nadalje, povreda pravâ institucija obično proizlazi iz pogrešnog izbora pravne osnove. Naime, izbor pravne osnove za neki akt Unije mora se temeljiti na objektivnim elementima koji podliježu sudskoj kontroli, među kojima su cilj i sadržaj tog akta⁵⁸. Zahtjevom pravne sigurnosti traži se da svaki akt kojim se žele proizvesti pravni učinci dobiva svoju obvezujuću snagu iz odredbe prava Unije koja se mora izričito navesti kao pravna osnova i koja propisuje pravni oblik akta⁵⁹. Međutim, ta sudska praksa ne može se primijeniti *prije* donošenja akta čija se osnovanost osporava u okviru incidentalnog postupka u odnosu na glavni akt.

80. U svakom slučaju, ako se i pretpostavi da Sud može obaviti nadzor nad osnovanosti odluke o povlačenju, postavlja se pitanje kakav bi bio pravni učinak takve presude Suda, osobito u pogledu njezine pravomoćnosti.

81. Stoga, ako Sud prihvati prigovore istaknute protiv razloga za donošenje odluke o povlačenju na materijalnoj razini i presudi da je Komisija pogrešno smatrala da je djelovanje suzakonodavaca iskrivilo njezin izvorni nacrt, zakonodavni postupak može se nastaviti. S obzirom na to da, u skladu s člankom 278. UFEU-a, pokretanje postupka pred Sudom nema suspenzivni učinak, osim ako Sud smatra da je potrebno odrediti privremenu suspenziju primjene, cijeli se postupak treba ponoviti, što znači da Komisija treba podnijeti novi zakonodavni prijedlog. Stoga se postavlja pitanje u kojoj mjeri presuda Suda obvezuje Komisiju time što joj ograničuje ostvarivanje prava inicijative u smislu da Komisija više ne bi mogla podnijeti ni svoj izvorni prijedlog ni prijedlog kojim odstupa od stajališta suzakonodavaca koje je „potvrdio“ Sud. Kažnjavanjem Komisije na taj način Sud bi, prema mojem mišljenju, odstupio od prethodno navedene sudske prakse prema kojoj su prava institucija jedan od elemenata institucionalne ravnoteže uspostavljene Ugovorima⁶⁰.

82. Isto vrijedi ako Sud potvrdi odluku o povlačenju, primjerice zato što je pravna osnova koju su predložili suzakonodavci bila pogrešna u odnosu na pravnu osnovu na kojoj se temelji Komisijin prijedlog. Smatram da je korisno podsjetiti da, prema pravilima Ugovora o FEU-u kojima se uređuje zakonodavno djelovanje institucija Unije, Parlament i Vijeće, djelujući zajedno, mogu, osobito u skladu s člankom 294. stavkom 7. točkom (a) i člankom 294. stavkom 13. UFEU-a, tijekom zakonodavnog postupka izmijeniti pravnu osnovu koju je predložila Komisija⁶¹.

83. Čini mi se da bi Sud time prisvojio ulogu arbitra *par excellence* u okviru zakonodavnog postupka koji je u tijeku.

57 — Vidjeti Petite, M., *op. cit.*

58 — Vidjeti presude Titanov oksid (EU:C:1991:244, t. 10.) i Huber (C-336/00, EU:C:2002:509, t. 30.).

59 — Vidjeti presudu Komisija/Vijeće (C-370/07, EU:C:2009:590, t. 37. do 39.).

60 — Presuda Parlament/Vijeće (EU:C:1990:217, t. 20.)

61 — Presuda Komisija/Vijeće (C-63/12, EU:C:2013:752, t. 62.)

84. Stoga zbog svih navedenih razloga predlažem Sudu da u okviru ove tužbe ne donese odluku o razlozima koje je istaknula Komisija u prilog odluci o povlačenju. U tom pogledu podsjećam da Komisija tvrdi da može povući prijedlog, među ostalim, u slučaju ozbiljnog iskrivljavanja, ozbiljne povrede institucionalne ravnoteže ili kad je prijedlog očito nezakonit. Komisija se također zalaže za mogućnost povlačenja na temelju nepostojanja nadležnosti Unije ili pak povrede načela supsidijarnosti. Međutim, ovdje se, prema mojem mišljenju, radi o aspektima koji su, od slučaja do slučaja, obuhvaćeni nadzorom zakonitosti konačnog akta donesenog na kraju zakonodavnog postupka.

85. Stoga predlažem da se argumenti koje je istaknulo Vijeće kao i oni koje je istaknula Komisija u pogledu osnovanosti pobijane odluke smatraju bespredmetnima te da se sudski nadzor ograniči samo na elemente na formalnoj razini koji se odnose na bit prava povlačenja, a koji su navedeni u točkama 56. do 65. ovog mišljenja.

86. S obzirom na sve prethodno navedeno, predlažem da se prvi tužbeni razlog Vijeća odbije. S obzirom na to da iz spisa proizlazi da je Komisija povukla prijedlog prije nego što je Vijeće donijelo odluku u smislu članka 294. stavka 5. UFEU-a, potrebno je ispitati drugi tužbeni razlog Vijeća, koji se odnosi na povredu načela lojalne suradnje.

VI – Povreda načela lojalne suradnje u smislu članka 13. stavka 2. UEU-a

A – Argumentacija stranaka

87. Svojim drugim tužbenim razlogom Vijeće tvrdi da je Komisija u ovom slučaju povrijedila načelo lojalne suradnje, koje, na temelju sudske prakse kodificirane u posljednjoj rečenici članka 13. stavka 2. UEU-a, obvezuje i institucije Unije⁶², posebno u okviru redovnog zakonodavnog postupka⁶³.

88. Vijeće i države članice koje interveniraju u njegovu potporu tvrde da je Komisija, umjesto izražavanja rezervi, osobito u fazi donošenja općeg pristupa Vijeća ili rasprava o izvješću Parlamenta, ustvrdila da je to izvješće dobra osnova za buduće rasprave. U studenome 2011. jedan od njezinih dužnosnika obavijestio je dužnosnika Vijeća o činjenici da određen broj izmjena iskrivljuje bit njezina prijedloga Okvirne uredbe a da nije posebno naveo izmjenu članka 7. tog prijedloga. Ni u Komisijinu „non-paperu“ iz siječnja 2013. ne navodi se mogućnost povlačenja njezine zakonodavne inicijative. Unatoč njezinoj stalnoj nazočnosti na radnim sastancima Vijeća i tripartitnim sastancima, Komisija je tek u kasnoj fazi, odnosno na tripartitnom sastanku održanom 25. travnja 2013., službeno izrazila svoju namjeru da povuče taj prijedlog. Iz njezine interne obavijesti SI(2013)231 proizlazi da se požurila povući svoje prijedlog istog dana kad su Parlament i Vijeće trebali parafirati postignuti dogovor.

89. Tijekom sastanka radne skupine financijskih savjetnika održanog 7. svibnja 2013. Komisija, unatoč izričitom pozivu predsjedništva Vijeća da obavijesti delegacije o svojoj mogućoj namjeri da povuče prijedlog Okvirne uredbe, uopće nije navela činjenicu da je to pitanje bilo na dnevnom redu kolegija povjerenika koji se trebao održati sljedeći dan.

62 — Vidjeti u tom smislu presude Grčka/Vijeće (204/86, EU:C:1988:450, t. 16.) i Parlament/Vijeće (EU:C:1995:91, t. 23. i 27.).

63 — Vidjeti u tom smislu Zajedničku izjavu iz 2007.

90. Komisijino nepoštovanje načela lojalne suradnje naglašava i činjenica da nije iscrpila postupovna sredstva predviđena člankom 3. stavkom 2. i člankom 11. stavkom 1. Poslovnika Vijeća⁶⁴, kako bi provjerila je li u ovom slučaju postignuta jednoglasnost koja se zahtijeva člankom 293. stavkom 1. UFEU-a za mijenjanje njezina prijedloga Okvirne uredbe, i to što nije tražila okvirno glasovanje pripremljenih tijela Vijeća⁶⁵.

91. Češka Republika i Savezna Republika Njemačka navode da je Komisija počinila zlouporabu prava⁶⁶. Talijanska Republika i Ujedinjena Kraljevina tvrde da, bez obzira na to kad je Komisija povukla prijedlog Okvirne uredbe, ona je odmah zaustavila svaku raspravu i pregovore sa suzakonodavcima o sadržaju članka 7. navedenog prijedloga, iako su potonji dijelili zajednički pristup u tom pogledu.

92. Što se Komisije tiče, ona u pogledu navodno zakašnjelog povlačenja naglašava da je na sastancima radne skupine financijskih savjetnika održanima 15. i 22. studenoga 2011. jasno navela da su izmjene koje je predvidjelo Vijeće iskrivile njezin prijedlog Okvirne uredbe. Nakon što je 15. prosinca 2011. Vijeće donijelo opći pristup, Komisija nije smatrala potrebnim izraziti službenu rezervu jer je taj „opći pristup“ predstavljao samo stajalište koje je predsjedništvo Vijeća namjeravalo zagovarati u okviru tripartitnih sastanaka. U svakom slučaju, u toj fazi nije bilo sigurno da će to stajalište prevladati, to više što Parlament još nije bio donio svoje stajalište, a kad ga je donio u svibnju 2012., zagovarao je donošenje odluka putem delegiranih akata. Nakon toga, Komisija je u „non-paperu“ iz siječnja 2013. ponovila svoje prigovore u pogledu stajališta Vijeća i istodobno izrazila određen broj rješenja kojima bi se prekinuo zastoј.

93. Komisija, kao drugo, navodi da su nakon tripartitnog sastanka održanog 30. siječnja 2013., tijekom kojeg je postalo jasno da postoji opasnost od iskrivljavanja prijedloga Okvirne uredbe, a odmah nakon što je dobila odobrenje kolegija povjerenika, njezini predstavnici na sljedećim sastancima upozorili suzakonodavce na činjenicu da bi ona mogla povući svoj prijedlog⁶⁷. Tek kad se početkom svibnja 2013. pokazalo da ih ne može uvjeriti da je potrebno da preispitaju svoje zajedničko stajalište, preuzela je svoje odgovornosti time što je donijela pobijanu odluku.

94. Kao treće, Komisija, tvrdi da tijekom izrade interne obavijesti SI(2013)231 još nije bio poznat datum održavanja sljedećeg tripartitnog sastanka. Činjenica da je pobijana odluka donesena na dan kad su suzakonodavci finalizirali sporazum bila je slučajna. Komisija dodaje da bi njezino prerano spominjanje mogućnosti povlačenja prijedloga Okvirne uredbe narušilo miran protek međuinstitucijskih rasprava i dobro odvijanje zakonodavnog postupka.

95. Što se tiče, s druge strane, činjenice da Komisija nije iskoristila druge postupovne mogućnosti koje proizlaze iz Poslovnika Vijeća, ona tvrdi da je zbog njezina sudjelovanja u svim poslovima skupine financijskih savjetnika Vijeća zaključila da su stajališta država članica bila potpuno jasna i da službeno glasovanje ne bi promijenilo situaciju.

64 — Odluka Vijeća 2009/937/EU od 1. prosinca 2009. o donošenju Poslovnika Vijeća (SL L 325, str. 35., u daljnjem tekstu: Poslovnik Vijeća) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 181.)

65 — Vidjeti u tom smislu presudu Parlament/Vijeće (EU:C:1995:91, t. 27. i 28.).

66 — Vidjeti osobito presudu Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, t. 39., 52. i 53.).

67 — Komisija navodi sastanak radne skupine financijskih savjetnika održan 26. veljače 2013., tripartitni sastanak održan 27. veljače 2013. (iz spisa proizlazi da je Komisija uputila elektroničku poštu 12. travnja 2013. tražeći ispravak „tabličnog sažetka“ tog tripartitnog sastanka) kao i sastanke radne skupine financijskih savjetnika održane 9. travnja i 2. svibnja 2013. i tripartitni sastanak održan 25. travnja 2013.

B – Ocjena

96. Najprije, kako bi se točno utvrdio opseg problematike povezane s načelom lojalne suradnje, potrebno je naglasiti da prvo ograničenje izvršavanja ovlasti povlačenja proizlazi iz zabrane zlouporabe ovlasti. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, o aktu kojim je došlo do zlouporabe ovlasti može biti riječ samo ako je na temelju objektivnih, relevantnih i podudarnih indicija razvidno da je njegov isključivi ili barem odlučujući cilj bio postići ciljeve koji se razlikuju od proglašanih ili zaobići postupak posebno predviđen Ugovorom o FEU-u za rješavanje okolnosti konkretnog slučaja⁶⁸.

97. Prema tome, moguća povreda načela lojalne suradnje ne može se izjednačiti sa zlouporabom ovlasti.

98. U tom pogledu napominjem da, s jedne strane, načelo lojalne suradnje omogućuje uklanjanje neizvjesnosti koje proizlaze iz sivih zona Ugovora, poput onih koje proizlaze iz načina izvršavanja ovlasti povlačenja. S druge strane, iako se primjenjuje na neslužbenu suradnju među institucijama Unije, njegov se sadržaj ne može točno utvrditi⁶⁹.

99. Načelo lojalne suradnje, kodificirano u članku 13. stavku 2. UEU-a, odnosi se na poštovanje podjele ovlasti i institucionalne ravnoteže⁷⁰. U tom okviru, u skladu s člankom 295. UFEU-a, kako bi zajedničkim sporazumom odlučili o aranžmanima za svoju suradnju, Parlament, Vijeće i Komisija mogu sklopiti međuinstitucijske sporazume koji, prema potrebi, mogu biti obvezujuće prirode.

100. Svojim tužbenim razlogom i uzimajući u obzir vremenski tijek činjenica iz kojih proizlazi spor, Vijeće u biti prigovara Komisiji jer je svoju namjeru povlačenja prijedloga izrazila tek u vrlo kasnoj fazi tripartitnih sastanaka, neposredno prije sporazuma između Parlamenta i Vijeća o primjeni redovnog zakonodavnog postupka. Čini se stoga da Vijeće polazi od pretpostavke prema kojoj se činjenica da je tripartitni sastanak bio zakazan na isti dan kao i onaj donošenja pobijane odluke protivila tomu da Komisija izvrši svoju ovlast povlačenja.

101. No, iako priznajem važnost tripartitnog sastanka⁷¹ kao izraza međuinstitucijske suradnje, kao što sam to već naveo u okviru ispitivanja prvog tužbenog razloga, politička dimenzija zakonodavnog postupka ne može prevladati nad njezinom pravnom dimenzijom.

102. Naime, tripartitni sastanci odvijaju se u neslužbenom okviru i mogu se održati u svakoj fazi postupka i na različitim razinama predstavljanja ovisno o prirodi očekivane rasprave⁷². Kao i Odbor za mirenje u okviru redovnog zakonodavnog postupka (i prethodno suodlučivanja), tripartitni sastanak ima arbitražnu ulogu rješavanja sporova koji mogu nastati među institucijama te služi traženju dogovora među njima.

68 — Vidjeti osobito presude Španjolska/Vijeće (C-310/04, EU:C:2006:521, t. 69. i navedenu sudsku praksu) kao i Španjolska/Vijeće (C-442/04, EU:C:2008:276, t. 49. i navedenu sudsku praksu).

69 — Vidjeti za detaljnu analizu Blumann, C., „Caractéristiques générales de la coopération interinstitutionnelle“, *L'Union européenne carrefour de coopérations*, LGDJ, 2000., str. 29. do 61.

70 — Presude Parlament/Vijeće (EU:C:1995:91, t. 23.) i Grčka/Vijeće (EU:C:1988:450, t. 16.)

71 — Naime, radi se o važnom postupku koji je uspostavljen 1980-ih godina; tripartitni sastanci bili su uvedeni Zajedničkom izjavom Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije o različitim mjerama s ciljem osiguranja boljeg odvijanja proračunskog postupka (SL 1982, C 194, str. 1.).

72 — Točka 8. Zajedničke izjave iz 2007.

103. Međutim, za razliku od Odbora za mirenje, tripartitni sastanak ne postoji sam po sebi u Ugovoru o FEU-u i nije pravno obvezujući korak u odvijanju zakonodavnog postupka⁷³. To također proizlazi iz Zajedničke izjave iz 2007., na temelju koje se dopisom izražava volja Vijeća da prihvati ishod [tripartitnog sastanka], pod uvjetom provedbe pravno-jezične provjere i ako taj ishod bude potvrđen glasovanjem na plenarnoj sjednici⁷⁴. Zbog toga smatram da se prigovor koji se temelji na navodnom „zakašnjelom“ obavješćivanju o pobijanoj odluci ne može prihvatiti.

104. U tim okolnostima, čini mi se važnim naglasiti da prije i poslije donošenja akta o povlačenju mora postojati opsežna komunikacija između Komisije i zakonodavaca. Naime, povlačenje se ne smije dogoditi iznenada ili protivno zahtjevu dobre vjere.

105. U tom pogledu, odredbe međuinstitucijskih sporazuma mogu pružiti korisne naznake. Stoga iz Okvirnog sporazuma od 20. studenoga 2010. sklopljenog između Parlamenta i Komisije proizlazi da je Komisija dužna pravodobno pružiti detaljna objašnjenja prije nego što povuče bilo koji prijedlog o kojem je Parlament već izrazio stajalište u prvom čitanju⁷⁵. Osim toga, u skladu sa Zajedničkom izjavom iz 2007., institucije nastoje lojalno surađivati tijekom cijelog postupka, pri čemu u potpunosti poštuju političku prirodu postupka odlučivanja.

106. Čini se da u ovom slučaju Komisija nije u potpunosti ispunila svoju obvezu opsežne i pravodobne komunikacije s drugim institucijama. Konkretno, obična razmjena elektroničke pošte između dužnosnika Komisije i Vijeća od 25. studenoga 2011. u kojoj se navodi iskrivljavanje Komisijina prijedloga u tom pogledu nije prikladna. Iz spisa ipak proizlazi da je Komisija od veljače 2013. u više navrata navela mogućnost povlačenja i to na visokoj razini.

107. Na sastanku financijskih savjetnika održanom 26. veljače 2013. predstavnik Komisije istaknuo je da bi predloženi pristup iskrivio Komisijin prijedlog, što bi moglo dovesti do toga da ona razmotri njegovo povlačenje⁷⁶. Tijekom petog tripartitnog sastanka institucije, a osobito Parlament, bile su očito svjesne opasnosti od povlačenja jer je izvjestitelj M. Kazak tražio od Komisije da podrži prijedlog, a ne da ga povuče⁷⁷. Nakon toga, tijekom sastanka financijskih savjetnika održanog 9. travnja 2013. Komisija je jasno ponovila da postoji mogućnost povlačenja ako bi se zadržao redovni zakonodavni postupak za donošenje odluka o MFA-u⁷⁸. Štoviše, tijekom sastanka održanog 2. svibnja 2013. Komisija nije samo upozorila na opasnost od povlačenja nego je i priznala da su njezine službe na najvišoj razini ispitali tu mogućnost⁷⁹.

108. Prema tome, iz činjeničnih elemenata u spisu ne može se zaključiti da je Komisija povrijedila načelo lojalne suradnje.

109. Konačno, što se tiče toga da Komisija nije iscrpila postupovne mogućnosti ponuđene Poslovníkom Vijeća, podsjećam da su poslovници institucija netipični akti kojima se uređuju načela organizacije svake od njih. Kad je riječ o učincima koje mogu proizvesti u odnosu na druge institucije, poslovници se mogu odnositi samo na načine suradnje među institucijama. Stoga mi se čini nespornim da se njima može utjecati na ponašanje druge institucije, među ostalim, podvrgavajući je određenom zahtjevu ili

73 — On je ipak obuhvaćen Zajedničkom izjavom iz 2007., donesenom prije Ugovora iz Lisabona, iz koje proizlazi (u točki 14.) da ga, ako se postigne sporazum u fazi prvog čitanja Parlamenta na temelju neslužbenih pregovora tijekom tripartitnih sastanaka, predsjednik COREPER-a prosljeđuje u obliku izmjena Komisijina prijedloga.

74 — Vidjeti točku 14. Zajedničke izjave iz 2007.

75 — Okvirni sporazum o odnosima između Europskog parlamenta i Europske komisije (SL 2010, L 304, str. 47.). Taj je sporazum unesen u Poslovnik Parlamenta (kao Prilog XIII.).

76 — Vidjeti dokument koji je prosljedila Komisija, naslovljen „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 — Dokument koji je prosljedila Komisija, naslovljen „Report: Financial Counsellors WG of 9 April 2013 on MFA, ECFIN/D2/NL dl Ares(2013)“ (str. 1 i 5.).

79 — Dokument koji je prosljedila Komisija, naslovljen „ECFIN/D2/NL/dl Ares (2013) Report: Financial Counsellors WG of 2 May 2013 on the MFA“ (str. 2.).

dodjeljujući joj određenu ovlast. To je slučaj i s člankom 3. stavkom 2., u vezi s člankom 11. stavkom 1. Poslovnika Vijeća, iz kojih proizlazi da Komisija može tražiti uvrštenje na dnevni red točke o kojoj je potrebno glasovati. Suprotno tome, ništa u navedenoj odredbi ne podrazumijeva postojanje obveze na strani Komisije.

110. Nadalje, presuda Parlament/Vijeće koju je Vijeće navelo u prilog svojem tužbenom razlogu⁸⁰ nije se odnosila na kažnjavanje toga što Parlament nije iscrpio sva postupovna sredstva, nego toga što se njegova odluka temeljila na razlozima koji nisu bili povezani s predmetnim aktom, a najviše što se njome nije uzela u obzir hitnost postupka i potreba da se uredba donese prije datuma koji je Vijeće opravdano zagovaralo.

111. Prema tome, s obzirom na načelo institucionalne ravnoteže kojim se podrazumijeva autonomija institucija, tezu prema kojoj bi Komisija bila dužna na temelju odredbi Poslovnika Vijeća prije povlačenja zakonodavnog prijedloga tražiti glasovanje treba odbiti.

112. U svakom slučaju, smatram da je Ugovorima uspostavljena jasna podjela zadaća i ovlasti između političkih institucija Unije. Iz toga proizlazi da svaka od njih može legitimno donijeti svoje političke smjernice i upotrebljavati dostupna sredstva djelovanja kako bi izvršila utjecaj na druge institucije. Stoga se prethodna obavijest o mogućem povlačenju, poput one koju je Komisija dostavila na petom tripartitnom sastanku održanom 26. veljače 2013., ne može smatrati protupravnom prijetnjom koja predstavlja zlouporabu ovlasti.

113. Prema tome, predlažem da se drugi tužbeni razlog odbije.

VII – Povreda obveze obrazlaganja

A – Argumentacija stranaka

114. Iako priznaje da je pobijana odluka akt „izvan nomenklature“, Vijeće svojim trećim tužbenim razlogom tvrdi da je odluka o povlačenju zakonodavnog prijedloga akt koji podliježe sudskom nadzoru. Prema tome, takvom se odlukom o povlačenju treba poštovati zahtjev obrazlaganja predviđen člankom 296. stavkom 2. UFEU-a, onako kako se tumači u sudskoj praksi⁸¹, i to neovisno o tome predstavlja li ta odluka odluku u smislu članka 288. UFEU-a⁸².

115. Međutim, u pobijanoj se odluci ne navodi nikakvo objašnjenje niti je ona objavljena, a nisu navedeni ni razlozi povlačenja.

116. Komisija tvrdi da je Vijeće zamijenilo preciznu obvezu propisanu člankom 296. UFEU-a, koja se sastoji od obrazlaganja pravnih akata Unije u smislu članka 288. UFEU-a unošenjem obrazloženja u sami tekst predmetnog akta, s općim načelom navedenim u članku 41. stavku 2. točki (c) Povelje Europske unije o temeljnim pravima u skladu s kojim se svaka odluka institucije mora temeljiti na razlozima o kojima se u bilo kojem obliku obavješćuje zainteresirane stranke.

80 — Presuda Parlament/Vijeće (EU:C:1995:91, t. 27. i 28.)

81 — Vidjeti osobito presude Vijeće/Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718, t. 50.) i Kendrion/Komisija (C-50/12 P, EU:C:2013:771, t. 41. i 42.).

82 — Vidjeti u tom smislu presude Komisija/Vijeće (EU:C:2009:590, t. 42.) i Komisija/Vijeće (EU:C:2013:752, t. 28.).

117. Komisija tvrdi da je odluka o povlačenju, kao što je pobijana odluka, interna postupovna odluka, a ne pravni akt u smislu članka 288. UFEU-a. Takva odluka nema adresata u smislu članka 263. stavka 4. UFEU-a ili članka 288. UFEU-a. Ona ne sadrži ni naslov, ni pozivanja, ni uvodne izjave, ni članke. Da bi stupila na snagu, ona ne mora biti priopćena niti se mora objaviti u smislu članka 297. stavka 2. UFEU-a. Prema tome, obveza obrazlaganja sadržana u članku 296. UFEU-a na nju se ne primjenjuje⁸³.

B – Analiza

118. Iako priznajem ustavnu vrijednost obveze obrazlaganja, onako kako je tumači Sud⁸⁴, zbog prirode i okolnosti donošenja pobijane odluke zaključujem da ona nije obuhvaćena obvezom obrazlaganja navedenom u članku 296. UFEU-a.

119. U ovom slučaju iz teksta dopisa potpredsjednika Komisije proizlazi da se pobijanom odlukom nedvojbeno i konačno utvrđuje stajalište Komisije⁸⁵ koje prenosi njezinu namjeru da prekine zakonodavni postupak. Stoga se radi o internoj postupovnoj odluci institucija.

120. U tom pogledu, podsjećam da je Sud u okviru međuinstitucijskog dijaloga već prihvatio usmenu izjavu povjerenika koja odražava Komisijin prijedlog kao valjanu fazu zakonodavnog postupka. Prema mišljenju Suda, činjenica da taj izmijenjeni Komisijin prijedlog nije bio u pisanom obliku nema nikakva učinka. Naime, „člankom 149. stavkom 3. Ugovora [koji je postao članak 293. stavak 2. UFEU-a] ne zahtijeva se da izmijenjeni prijedlozi budu nužno u pisanom obliku. Takvi izmijenjeni prijedlozi dio su zakonodavnog postupka Zajednice koji se odlikuje određenom fleksibilnošću potrebnom za približavanje stavova institucija. Oni se znatno razlikuju od akata koje donosi Komisija i koji se izravno odnose na pojedince. U tim okolnostima, ne može se zahtijevati da se u svrhu donošenja tih prijedloga strogo poštuju formalnosti propisane za donošenje akata koji se izravno odnose na pojedince“⁸⁶.

121. Ta analiza još se više primjenjuje na priznavanje da dopis povjerenika u kojem on izražava stajalište kolegija ne podliježe obvezi obrazlaganja jer je dio zakonodavnog postupka, kako ga je utvrdio Sud.

122. Osim toga, ako Sud prihvati ograničiti nadzor zakonitosti akta *sui generis* u glavnom postupku samo na formalnu razinu koja se odnosi na bit prava povlačenja, očito je da obveza obrazlaganja u smislu članka 296. UFEU-a koja se temelji na načelu prema kojem predmetni akt treba jasno i nedvosmisleno odražavati rasuđivanje autora tog akta kako bi se zainteresiranima omogućilo da se upoznaju s razlozima poduzimanja mjere, a nadležnom sudu da izvrši svoj nadzor⁸⁷, nije relevantna.

123. Zapravo, s obzirom na to da Komisija ostaje u granicama biti ovlasti povlačenja, kako su bile prethodno definirane, ne zahtijeva se obrazloženje ako je tijekom tripartitnih međuinstitucijskih sastanaka pravodobno obavijestila suzakonodavce o razlozima povlačenja i ako su ti razlozi usko povezani s Komisijinom ulogom u skladu s člankom 17. stavkom 1. UFEU-a.

124. Prema tome, treći tužbeni razlog treba odbiti.

83 — Nadalje, činjenica da razlozi za postupovnu odluku nisu navedeni u zabilježci o toj odluci, koja se na temelju članka 8. stavka 4. i članka 16. Poslovnika Komisije (SL 2010 L 55, str. 61.) mora uključiti u zapisnik sastanka ili popis donesenih akata, ne predstavlja povredu obveze obrazlaganja.

84 — Vidjeti osobito presude Komisija/Vijeće (EU:C:2009:590, t. 37. do 39. i t. 42.) i Švicarska/Komisija (C-547/10 P, EU:C:2013:139, t. 67.).

85 — U pogledu sudske prakse u kojoj se odbija priznati da je moguće pobijati dopis povjerenika za tržišno natjecanje kao i prepisku između GU-a i države članice jer se radi samo o prijedlogu za ublažavanje restriktivnog učinka sporazuma između poduzetnika, vidjeti presudu Nefarma/Komisija (T-113/89, EU:T:1990:82).

86 — Vidjeti presudu Njemačka/Vijeće (C-280/93, EU:C:1994:367, t. 36.).

87 — Presuda Deutsche Telekom/Komisija (C-280/08 P, EU:C:2010:603, t. 130. i 131.).

125. Napokon, u pogledu snošenja troškova, napominjem da je podnošenjem ove tužbe Vijeće opravdano pokrenulo postupak pred Sudom kako bi dobilo pojašnjenja o doseg Komisijine ustavne ovlasti povlačenja, čime bi se automatski mogla opravdati podjela troškova između tih dviju institucija. Međutim, u skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika Suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Komisija podnijela zahtjev da se Vijeću naloži snošenje troškova i da ono nije uspjelo u svojem tužbenom zahtjevu, valja mu naložiti snošenje troškova.

VIII – Zaključak

126. S obzirom na sve gore navedeno, predlažem Sudu da:

- odbije tužbu Vijeća Europske unije i naloži mu snošenje troškova, i
- odluči da, u skladu s člankom 140. stavkom 1. Poslovnika Suda, države članice koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove.