



Határozatok Tára

NILO JÄÄSKINEN
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2014. december 18.¹

C-409/13. sz. ügy

**Az Európai Unió Tanácsa
kontra**

Európai Bizottság

„Megsemmisítés iránti kereset — Intézményi jog — EUMSZ 293. cikk — EUMSZ 294. cikk — Az uniós intézmények közötti hatáskörmegosztás elve — Az intézményi egyensúly elve — A lojális együttműködés elve — Rendes jogalkotási eljárás — A Bizottság kezdeményezési joga — Jogalkotási aktusra vonatkozó javaslat visszavonására irányuló jogkör — A visszavonási aktus feletti bírósági felülvizsgálat terjedelme — A visszavonás indokolása”

I – Bevezetés

1. A jelen, alkotmányos jellegű jogvitában az Európai Unió Tanácsa áll szemben az Európai Bizottsággal, e jogvita tárgya az esetlegesen a Bizottságra ruházott, jogalkotási javaslatok visszavonására irányuló jogkör fennállása, illetve adott esetben e jogkör terjedelme és korlátai. Kiindulásként szeretném kiemelni, hogy bár a jelen eljárás felei úgy döntöttek, hogy a „visszavonási jog” kifejezést használják a Bizottság vitatott hatáskörének megjelölésére, a jelen indítványban a „visszavonási jogkör”² kifejezést kívánom használni, mivel az említett jogkör gyakorlása csak annyiban hat ki a társjogalkotó jogi helyzetére, hogy megakadályozza, hogy az folytassa a jogalkotási eljárást.

2. A Tanács keresete a Bizottság 2013. május 8-i, a harmadik országoknak nyújtandó makroszintű pénzügyi támogatásra vonatkozó általános rendelkezések meghatározásáról európai parlamenti és tanácsi keretrendelet javaslatára³ (a továbbiakban: keretrendeletre irányuló javaslat) irányuló visszavonási határozatára (a továbbiakban: a megtámadott határozat) vonatkozik, amelyre az EUMSZ 294. cikk értelmében vett rendes jogalkotási eljárás első olvasata során került sor, azt megelőzően, hogy a Tanács hivatalosan elfogadta volna álláspontját az említett javaslatot illetően.

3. A jelen kereset három jogalapon alapul, amelyek az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésében megfogalmazott hatáskörmegosztás elvének, valamint az intézményi egyensúly elvének megsértésére, az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésében foglalt lojális együttműködés elvének megsértésére, és az EUMSZ 296. cikk második bekezdésében szereplő indokolási kötelezettség megsértésére vonatkoznak.

1 — Eredeti nyelv: francia.

2 — Az ilyen jogkör fennállásának elismerése álláspontom szerint egyenértékű a Bizottság arra vonatkozó normatív hatáskörének elismerésével, hogy eldöntse, visszavonja-e vagy fenntartja-e jogalkotási javaslatát, anélkül hogy ehhez az egyéb intézmények kifejezett vagy hallgatóságos hozzájárulása szükséges lenne.

3 — COM(2011) 396 végleges.

4. Mivel az első olyan ügyről van szó, amelyben a Bíróságot arra kérik fel, hogy értékelje egy bizottsági jogalkotási javaslat visszavonására vonatkozó aktus érvényességét, a jelen eljárás elvi állásfoglalást igényel az említett jogkört és gyakorlásának szabályait, valamint az ilyen visszavonási aktussal kapcsolatosan gyakorolható bírósági felülvizsgálat terjedelmét illetően. E tekintetben kiindulásként rámutatok, hogy a Bizottság visszavonási jogköre új témát jelent. Ekképpen nem csupán alig foglalkozott vele az ítélkezési gyakorlat és a jogtudomány, hanem ezenfelül – ha ki is térnek rá – akkor is háttérbe szorul a Bizottság kezdeményezési jogával és az intézményi egyensúly elvével való összevegyülése miatt.

5. A fenti okok miatt a jelen indítványban megpróbálom leszűrni a visszavonási jogkör mint olyan lényegét, és egyúttal az „Ockham borotvája”⁴ néven is ismert egyszerűség elvének szellemében egy olyan megoldást javaslok, amely egyrészt a visszavonási jog formális vetülete, másrészt pedig a Bizottság által a rendes jogalkotási eljárás során elfogadott visszavonási aktus megalapozottságának elemzése közötti különbségtételen alapul. E megkülönböztetés alapján szeretném meghatározni az említett visszavonási jogkör bírósági felülvizsgálatának korlátait.

II – A jogvita előzményei és a megtámadott határozat

6. A makroszintű pénzügyi támogatás a rövid távú fizetésimérleg-problémákkal küzdő harmadik országok számára nyújtott makrogazdasági jellegű pénzügyi segítség. Eredetileg a Tanács által az EUMSZ 352. cikk⁵ alapján hozott eseti határozatok alapján nyújtották. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta az EUMSZ 212. cikk jelenti a makroszintű pénzügyi támogatás nyújtására vonatkozó, az Európai Parlament és a Tanács által a rendes jogalkotási eljárásnak megfelelően elfogadandó határozatok sajátos jogalapját, kivéve az EUMSZ 213. cikk szerinti sürgősségi eljárást, amelynek során a Tanács egyedül dönthet.

7. Az aktában szereplő információk szerint a Bizottság 2011. július 4-én terjesztette elő a keretrendeletre irányuló javaslatát az EUMSZ 209. cikk és az EUMSZ 212. cikk alapján. Az említett javaslat 7. cikke a makroszintű pénzügyi támogatás nyújtásának eljárására vonatkozott. E cikk (1) bekezdése értelmében az ilyen támogatást igénylő országnak írásbeli kérelemmel kell fordulnia a Bizottsághoz. A keretrendeletre irányuló javaslat 7. cikkének a javaslat 14. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben értelmezett (2) bekezdése szerint az 1., 2., 4. és 6. cikkben említett feltételek teljesülése esetén a Bizottság a 182/2011/EU „komitológiai” rendelet⁶ 5. cikke által kialakított „vizsgálóbizottsági” eljárás szerint nyújtja a kért támogatást.

8. A pénzügyi tanácsosok munkacsoportjának több ülését követően létrejött a keretrendeletre irányuló javaslatra vonatkozó általános tanácsi megközelítés, amelyet az állandó képviselők bizottsága (Coreper) 2011. december 15-én hagyott jóvá. Ebben az általános megközelítésben a Tanács többek között azt javasolta az említett javaslat 7. cikkének (2) bekezdését illetően, hogy a Bizottság végrehajtási hatáskörét a rendes jogalkotási eljárás alkalmazása váltsa fel.

9. 2012. május 24-i plenáris ülésén az Európai Parlament az első olvasatban tartott részleges szavazás során elfogadta a keretrendeletre irányuló javaslatra vonatkozó, 53 módosítási javaslatot tartalmazó jelentést. E jelentés többek között felhatalmazáson alapuló jogi aktusok alkalmazását javasolta a végrehajtási aktusok helyett a makroszintű pénzügyi támogatás nyújtása céljából.⁷

4 — A William Ockham XIV. századi filozófusnak tulajdonított egyszerűség elvét a tudományok területén alkalmazzák, és az azt mondja ki, hogy „a megfelelő magyarázatok közül a legegyszerűbbek a legvalószínűbbek”. Álláspontom szerint ez az elv átvihető a jelen ügyben követendő jogi okfejtésre.

5 — Korábban: EK 308. cikk, illetve az EK-Szerződés 235. cikke.

6 — A Bizottság végrehajtási hatásköreinek gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályainak és általános elveinek megállapításáról szóló, 2011. február 16-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 55., 13. o.).

7 — 2011/0176(COD), 2012. május 24. Az Európai Parlament által elfogadott szöveg, első szavazás, első/egységes olvasat, HL 2012. C 264 E.

10. Három háromoldalú informális egyeztetésre került sor a Parlament, a Tanács és a Bizottság között, 2012. június 5-én és 28-án, valamint 2012. szeptember 19-én. Ezek során bebizonyosodott, hogy annak ellenére, hogy eltérő álláspontokat képviseltek a makroszintű pénzügyi támogatás nyújtása érdekében követendő eljárást illetően, sem a Parlament, sem a Tanács nem támogatta a Bizottságnak a végrehajtási aktusok alkalmazására irányuló javaslatát.

11. 2013. január 10-én a Bizottság a negyedik háromoldalú egyeztetés érdekében előterjesztette a „Landing zone on implementing acts, delegated acts and co-decision in the MFA Framework Regulation” című nem hivatalos dokumentumot (a továbbiakban: nem hivatalos bizottsági dokumentum), amely kompromisszumos megoldást javasolt a makroszintű pénzügyi támogatás nyújtására vonatkozó eljárást illetően. E megoldást „i. a makroszintű pénzügyi támogatás részletes feltételei, ii. [a javasolt döntéshozatali eljárást] megelőző informális egyeztetési mechanizmusok, iii. legfeljebb négy felhatalmazáson alapuló jogi aktus alkalmazása, iv. a komitológia szelektív alkalmazása és v. a különböző értékelési és jelentési mechanizmusok kombinációja” [nem hivatalos fordítás] jelentette.

12. A 2013. január 30-án tartott negyedik háromoldalú egyeztetést követően a Parlament és a Tanács egy másik kompromisszumos javaslatot vázolt fel, amely a következő elemekből állt: a makroszintű pénzügyi támogatás nyújtásáról szóló határozat meghozatala érdekében rendes jogalkotási eljárás alkalmazása, végrehajtási aktus alkalmazása a kedvezményezett országgal kötendő megállapodás elfogadása során, és a Bizottság egyes, az ekképp nyújtott támogatáshoz kapcsolódó aktusok elfogadására való felhatalmazása.⁸

13. A 2013. február 27-én tartott ötödik háromoldalú egyeztetés során a Parlament és a Tanács képviselői megerősítették arra irányuló szándékukat, hogy fenntartsák a rendes jogalkotási eljárás alkalmazását a makroszintű pénzügyi támogatás nyújtása érdekében. A kereset szerint a Bizottság képviselője e szakaszban jelezte, hogy felmerült a kérdés, hogy e megközelítés nem torzítja-e el javaslatát, valamint hogy adott esetben visszavonhatja azt a jogalkotási kezdeményezési jogának megsértése miatt.

14. Az a megközelítés, amely szerint a végrehajtási aktusra irányuló eljárást rendes jogalkotási eljárással kell felváltani, elvi egyetértés tárgyát képezte a Parlament és a Tanács között, amely egyetértés a 2013. április 25-én tartott hatodik háromoldalú egyeztetés során öltött formát. Ez alkalommal a Bizottság képviselője hivatalosan kifejezte egyet nem értését e megközelítéssel. Egy 2013. május 6-án O. Rehn, a Bizottság alelnökre részére címzett levélben a Coreper elnöke kifogásolta a Bizottság képviselője által a hatodik háromoldalú tárgyalás során tett bejelentést. Azt kérte, hogy a Bizottság vizsgálja felül álláspontját, figyelemmel többek között a Parlament és a Bizottság között küszöbön álló megállapodás lehetőségére.

15. A Parlament és a Tanács elnökéhez intézett 2013. május 8-i levelében (ez a megtámadott határozat), O. Rehn jelezte, hogy 2045. ülésén a biztosok testülete úgy döntött, hogy az EUMSZ 293. cikk (2) bekezdésének megfelelően visszavonja a keretrendeletre irányuló javaslatot. Ezen ülés jegyzőkönyve e tekintetben azt tartalmazza, hogy „[a] Bizottság jóváhagyja az SI(2013)231. sz. feljegyzésben meghatározott irányvonalat” [nem hivatalos fordítás].⁹ Az említett feljegyzésből kitűnik, hogy a Bizottság szolgálatai úgy tekintették, hogy a rendes jogalkotási eljárás alkalmazása a

8 — E megoldást részletesen ismertette a 2013. február 19-i dokumentum, amelyet kiosztottak a Bizottság képviselőinek részvételével működő pénzügyi tanácsosok munkacsoportjában.

9 — Az említett, a Bizottság által az iratokhoz csatolt feljegyzés egy az O. Rehn kabinetjének irányítása alatt a Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság által készített tanulmány, amely áttekinti a keretrendeletre irányuló javaslattal kapcsolatos tárgyalásokat, valamint a visszavonást alátámasztó indokokat.

keretrendeletre irányuló javaslat torzítását jelenti, amennyiben az eljárás nehézkessé és előre jelezhetetlenné válna, illetve különösen, mivel a támogatás nyújtására vonatkozó döntést tartalmazó egyedi rendeletek ugyanolyan normatív rangot kapnának, mint a keretrendelet. Egyebekben a feljegyzés rögzítette a Bizottság kezdeményezési jogának korlátozását érintő alkotmányos aggályokat is.

16. A Parlament és a Tanács a 2013. július 9-én elfogadott együttes nyilatkozatban tette hivatalossá megállapodását.

III – A felek kérelmei és a Bíróság előtti eljárás

17. 2013. július 18-án benyújtott keresetlevelében a Tanács azt kéri, hogy a Bíróság semmisítse meg a megtámadott határozatot, és a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

18. Ellenkérelmében a Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság utasítsa el a keresetet mint megalapozatlant, és a Tanácsot kötelezze a költségek viselésére.

19. A Cseh Köztársaság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, a Francia Köztársaság, az Olasz Köztársaság, a Holland Királyság, a Szlovák Köztársaság, a Finn Köztársaság, a Svéd Királyság, valamint Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága beavatkozását engedélyezte a Bíróság a Tanács kérelmeinek támogatása végett.

20. A 2014. szeptember 23-án tartott tárgyaláson a Cseh Köztársaság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, a Francia Köztársaság, az Olasz Köztársaság, az Egyesült Királyság, a Tanács és a Bizottság meghallgatására került sor.

IV – Az elfogadhatóságról

21. Mindenekelőtt azt kell eldönteni, hogy a megtámadott határozat az EUMSZ 263. cikk értelmében vett megtámadható aktus-e. E kérdést álláspontom szerint a Bíróságnak hivatalból kell megvizsgálnia annak megállapítása érdekében, hogy fennáll-e a hatásköre a kereset elbírálására.

22. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EUMSZ 263. cikk értelmében vett megtámadható aktus az intézmények által elfogadott valamennyi olyan jogi aktus, függetlenül annak jellegétől vagy formájától, amely kötelező joghatások kiváltására irányul.¹⁰ Annak eldöntése érdekében, hogy egy aktus kivált-e ilyen hatásokat, annak tartalmát, valamint kibocsátójának szándékát kell megvizsgálni.¹¹ Ennélfogva az aktus vagy határozat formája főszabály szerint közömbös az aktussal vagy határozattal szemben benyújtott megsemmisítés iránti kereset elfogadhatósága szempontjából.¹²

23. A jelen ügyben egy atipikus aktusról van szó,¹³ a Bizottság alelnöke által a Parlament, illetve a Tanács elnöke részére küldött levélről, amelyben a Bizottság tájékoztatja őket a testület azon döntéséről, hogy az EUMSZ 293. cikk (2) bekezdésének megfelelően visszavonja a keretrendeletre irányuló javaslatot.

10 — Lásd: Bizottság kontra Tanács ítélet (AERT-ítélet) (22/70, EU:C:1971:32, 42. pont); Parlament kontra Tanács és Bizottság ítélet (C-181/91 és C-248/91, EU:C:1993:271, 13. pont); Bizottság kontra Tanács ítélet (C-27/04, EU:C:2004:436, 44. pont).

11 — Lásd: Hollandia kontra Bizottság ítélet (C-147/96, EU:C:2000:335, 27. pont).

12 — Makhteshim-Agan Holding és társai kontra Bizottság végzés (C-69/09 P, EU:C:2010:37, 37. és 38. pont).

13 — Szintén a tagállamok képviselői mint kormányaik képviselői, nem pedig mint a Tanács tagjai által elfogadott határozat elfogadhatósága kapcsán lásd: Bizottság kontra Tanács ítélet (C-114/12, EU:C:2014:2151, 38–40. pont).

24. Ebből következik, hogy a megtámadott jogi aktussal a Bizottság véget vetett a jogalkotási eljárásnak, ily módon megfosztva a Parlamentet és a Tanácsot minden cselekvési lehetőségtől. Ahogy ugyanis a Tanács megjegyzi, a megtámadott jogi aktus kihatott jogi helyzetére, amennyiben megakadályozta, hogy elfogadja azt a javaslatot, amelyet korábban elé terjesztettek.

25. A jelen ügyben meg kell tehát állapítani, hogy a megtámadott határozat kiváltott joghatásokat az intézmények közötti kapcsolatokban. Következésképpen a megtámadott határozat valóban joghatások kiváltására irányul. Ezek alapján az e határozat megsemmisítésére irányuló kereset elfogadható.

V – A hatáskörmegosztás és az intézményi egyensúly elvének megsértéséről

A – A felek érvelése

26. Első jogalapjában a beavatkozó tagállamok által támogatott Tanács, kiemelve a hatáskörmegosztás elve és az intézményi egyensúly elve között fennálló kapcsolatot,¹⁴ előadja, hogy a Szerződések nem tartalmaznak kifejezett hivatkozást a Bizottság azon általános előjogára, amely engedélyezi számára, hogy visszavonja a jogalkotó elé terjesztett javaslatait.

27. A Tanács vitatja az EUSZ 17. cikk (2) bekezdésben kimondott kezdeményezési joggal szimmetrikus, diszkrecionális jellege miatt kvázi abszolút visszavonási „jog” fennállását. A Bizottság visszavonási jogát, éppen ellenkezőleg, azokra az objektív helyzetekre kell korlátozni, amelyek közé az időmúlás, illetve az olyan új körülmények, vagy műszaki, illetve tudományos adatok felmerülése tartozik, amelyek elavulttá vagy okafogyottá teszik a jogalkotási javaslatot, továbbá a jogalkotási javaslat jelentős előrehaladásának olyan elmaradása tartozik ide, amely alapján előre látható a kudarc; ilyen körülmény még egy a jogalkotóval a lojális együttműködés szellemében és az intézményi egyensúly tiszteletben tartásával kialakított közös stratégia.¹⁵ Ekképpen a Bizottság szerepe a rendes jogalkotás eljárásban a „honest broker” szerepére korlátozódik.¹⁶

28. A Bizottság általános visszavonási előjogát tehát csak a jogalkotási folyamat megkönnyítését célzó EUMSZ 293. cikk (2) bekezdése szövegének és céljának megsértésével lehet elismerni e rendelkezés alapján. Ezenkívül a Bizottság általános visszavonási jogának elismerése azt eredményezné, hogy megfosztanák a Tanács azon, az EUMSZ 293. cikk (1) bekezdésében szereplő jogát hatékony érvényesülésétől, hogy tárgya és célja határai között módosítsa a Bizottság javaslatát.¹⁷

29. Ezenfelül a Tanács arra hivatkozik, hogy a diszkrecionális visszavonási jogkör, minden olyan esetben, amikor a Bizottság nem ért egyet a társjogalkotók között megállapított módosításokkal, illetve nem elégedett egy tárgyalás végeredményével, azt eredményezné, hogy a Bizottság indokolatlan nyomásgyakorlási eszközt kapna a jogalkotási munkálatok lefolyását illetően, valamint a jogalkotási tevékenység feletti, a politikai célszerűségtől függően igénybe vehető vétőjogot, ami a társjogalkotókkal egyenlő helyzetbe hozná, és így a rendes jogalkotási eljárással való visszaélést, illetve az EUSZ 14. cikk (1) bekezdése és az EUSZ 16. cikk (1) bekezdése alapján a Parlament és a Tanács részére fenntartott

14 — Lásd e tekintetben: Meroni kontra Főhatóság ítélet (9/56, EU:C:1958:7, 44. pont); Meroni kontra Főhatóság ítélet (10/56, EU:C:1958:8, 82. o.); Roquette Frères kontra Tanács ítélet (138/79, EU:C:1980:249, 33. és 34. pont); Wybot-ítélet (149/85, EU:C:1986:310, 23. pont); Parlament kontra Tanács ítélet (C-70/88, EU:C:1990:217, 22. pont); Parlament kontra Tanács ítélet (C-133/06, EU:C:2008:257, 57. pont).

15 — A Tanács e tekintetben az EU-Szerződéshez és az EUM-Szerződéshez csatolt, a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló (2.) jegyzőkönyv (a továbbiakban: a szubszidiaritásról szóló jegyzőkönyv) 7. cikkének (2) és (3) bekezdésére hivatkozik.

16 — Ebben az értelemben lásd az együttdöntési eljárás gyakorlati vonatkozásairól szóló európai parlamenti, tanácsi és bizottsági közös nyilatkozatot (az EK-Szerződés 251. cikke) (HL 2007. C 145., 5. o.; a továbbiakban: a 2007. évi közös nyilatkozat) 13., 17., 22., 24. és 27. pontját.

17 — ACF Chemiefarma kontra Bizottság ítélet (41/69, EU:C:1970:71); Bizottság kontra Tanács ítélet (355/87, EU:C:1989:220, 44. pont), valamint Eurotunnel és társai ítélet (C-408/95, EU:C:1997:532, 39. pont).

jogalkotási jogkör jogtalan gyakorlását eredményezné, valamint lehetővé tenné a Bizottság számára, hogy túllépjen kezdeményezési hatáskörén. A Bizottság diszkrecionális visszavonási jogkörének elismerése továbbá ellentétes lenne a hatalmi ágak elválasztásával, illetve a demokrácia EUSZ 10. cikk (1) és (2) bekezdése szerinti elvével.¹⁸

30. Észrevételeiben¹⁹ a Németországi Szövetségi Köztársaság ehhez hozzáteszi, hogy figyelemmel a Parlament által a jogalkotási folyamatban játszott szerep felértékelődésére, valamint az európai uniós intézmények által a háromoldalú egyeztetések során folyó informális tárgyalási eljárásnak tulajdonított jelentőségre, a Bizottság a lojális együttműködés elvének megsértése nélkül már nem vonhatja vissza jogalkotási javaslatát azt követően, hogy a társjogalkotók között az érintett jogalkotási aktus elfogadását előre vetítő kompromisszum jött létre.

31. Ellenkérelmében a Bizottság előadja, hogy a jogalkotási javaslat visszavonása az ilyen javaslat benyújtásához, illetve módosításához hasonlóan az EUSZ 17. cikk (1) bekezdésének első mondatában szereplő, az Unió általános érdekeit szolgáló kezdeményezési jog egyik kifejeződése. Következésképpen, amint kizárólag a Bizottságra tartozik annak eldöntése, hogy benyújt-e egy jogalkotási javaslatot, vagy nem, illetve módosítja-e eredeti javaslatát, vagy nem, úgy – amíg a javaslatát el nem fogadják – kizárólag a Bizottságra tartozik annak eldöntése is, hogy azt fenntartja-e, vagy visszavonja.²⁰ A szubszidiaritásról szóló jegyzőkönyv 7. cikke azt bizonyítja, hogy az EUM-Szerződés alkotói a Bizottság visszavonási jogát általános jogként alakították ki.

32. A Bizottság bevett gyakorlata garantálja az Unió egyéb intézményei hatáskörének, valamint a lojális együttműködés elvének tiszteletben tartását. A csoportos periodikus visszavonások esetét kivéve a Bizottság egyes esetekben akkor szokott eseti visszavonáshoz folyamodni, ha megállapítja, hogy nem áll fenn kezdeményezésének politikai támogatottsága.²¹

33. A jelen ügyet illetően a Bizottság először vitatja, hogy jogtalanul gyakorolta az uniós jogalkotó jogkörét.²² A megtámadott határozat meghozatalával a Bizottság vállalta a jogalkotási eljárásban rá háruló felelősséget, amely az EUSZ 17. cikk (1) bekezdése szerint azt jelenti, hogy az Unió általános érdekeinek előmozdítása érdekében megteszi a megfelelő kezdeményezéseket, mégpedig az eljárás egész tartama alatt. A Bizottság vitatja, hogy a megtámadott határozat sérti az EUMSZ 293. cikk (1) bekezdését, és hangsúlyozza, hogy az eljárási szabályt jelent, nem pedig bármely olyan általános elv kifejeződését, amely szerint a Tanács jogosult lenne arra, hogy az EUMSZ 13. cikk (2) bekezdésében szereplő kötelezettséget megsértve minden körülmények között elfogadjon egy jogi aktust. Az említett EUMSZ 293. cikk (1) bekezdése továbbá azt sem tiltja meg, hogy a Bizottság visszavonjon egy jogalkotási javaslatot.

18 — A Tanács arra az ítélkezési gyakorlatra hivatkozik, amely szerint ez az elv kifejezést nyer mind a Parlamentben, mind pedig abban, hogy a Tanács tagjai olyan kormányokhoz tartoznak, amelyek politikai felelősséget viselnek nemzeti parlamentjeik előtt. Lásd ebben az értelemben: Roquette Frères kontra Tanács ítélet (EU:C:1980:249, 33. pont); Maizena kontra Tanács ítélet (139/79, EU:C:1980:250, 34. pont); Bizottság kontra Tanács ítélet (C-300/89, EU:C:1991:244, 20. pont).

19 — Az igaz, hogy ezt az érvet a Németországi Szövetségi Köztársaság a lojális együttműködés elvének megsértésére vonatkozó második jogalappal összefüggésben terjesztette elő, mindazonáltal az e kifogásra adott válasz alapvető jelentőségű a visszavonási jogkör mint olyan elismerése szempontjából.

20 — Lásd ebben az értelemben: Fediol kontra Bizottság ítélet (188/85, EU:C:1988:400, 37. pont).

21 — A Bizottság ehhez hozzáteszi, hogy 1977 és 1994 között, azokban a ritka esetekben, amikor nem volt lehetőség az uniós joggal összeegyeztethető megoldás elérésére, akkor azzal az indokkal vonta vissza jogalkotási javaslatát, hogy a jogalkotó olyan aktus elfogadására készül, amely elferdítené a Bizottság javaslatát, súlyosan sértené az intézményi egyensúlyt vagy nyilvánvaló jogsértést tartalmazna. Lásd a Bizottság 2011., 2012. és 2013. évre vonatkozó munkaprogramját (COM(2010) 623 végleges, COM(2011) 777 végleges, illetve COM(2012) 629 végleges).

22 — Lásd ebben az értelemben: Eurotunnel és társai ítélet (EU:C:1997:532, 39. pont).

34. A EUMSZ 293. cikk (2) bekezdésében szereplő rendelkezés azt mutatja be, hogy a Bizottság által a jogalkotási eljárásban játszott szerep az egész eljárás alatt fennmarad, és az nemcsak azt jelenti, hogy elő kell segíteni a társjogalkotók közötti kommunikációt, álláspontjaik közelítése érdekében, hanem azt is, hogy a háromoldalú egyeztetések során a Bizottságnak vállalnia kell saját felelősségét, azáltal hogy megvédi álláspontját, szükség esetén eredeti javaslata visszavonása révén, a jelen ügyben szereplőkhöz hasonló körülmények között.

35. Végül a Bizottság vitatja, hogy a megtámadott határozat érinti a demokrácia elvét, hangsúlyozva, hogy a többi uniós intézményhez hasonlóan az EUSZ 17. cikk (7) és (8) bekezdése alapján saját demokratikus, valamint a Parlament előtt politikai legitimitással rendelkezik.

B – Elemzés (a jogalkotási javaslat visszavonására vonatkozó jogkör fennállása, terjedelme és gyakorlása az EUMSZ 294. cikk szerinti rendes jogalkotási eljárásban)

1. Bevezetés

36. Bár a jelen eljárás felei láthatóan egyetértenek abban a feltevésben, amely szerint az uniós jog lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy visszavonjon egy jogalkotási javaslatot, vita van közöttük a hatáskör alkotmányos alapját és terjedelmét illetően. Következésképpen először szeretném azonosítani a Bizottság visszavonási jogkörének alkotmányos alapját és tartalmát, mielőtt másodjára rátérnék a visszavonási határozat pontos jogi jellegének taglalására, az ilyen aktussal kapcsolatban elvégzendő bírósági felülvizsgálat tartalmának szempontjából.²³

2. A visszavonási jogkör alkotmányos alapja

37. A hatáskörmegosztás elvének megsértésére hivatkozva a Tanács első jogalapjában egyértelműen kifejti azokat az aggodalmakat, amelyek a Bizottság azon hatáskörének elismeréséhez kapcsolódnak, amely alapján az blokkolná az Unió jogalkotási tevékenységét, és jogalkotási vétóval rendelkező társjogalkotóvá alakulna, ezáltal megfosztva előjogaitól a Parlamentet és a Tanácsot. Ugyanakkor a Tanács elismeri, hogy a jogalkotási javaslat Bizottság általi visszavonásának lehetőségét a gyakorlatban mindig is elismerték a kezdeményezési jog következményeként, ebből azonban nem lehet levezetni a visszavonási „jog” fennállását.

38. Úgy vélem ugyanakkor egyrészt, hogy ezek az aggodalmak nem indokoltak, mivel a jogalkotási javaslat visszavonására vonatkozó, az EUMSZ 294. cikknek megfelelően korlátozott időtartamú jogkör elismerése önmagában hozzájárul az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésének értelmében vett intézményi egyensúly megőrzéséhez, amennyiben azt eredményezi, hogy az egyes intézmények a többi intézmény hatáskörének tiszteletben tartásával gyakorolják saját hatásköreiket.²⁴ Ezenkívül az a megközelítés, amely egyrészt annak elismerésére irányul, hogy a Bizottságnak konkrét lehetősége van az olyan visszavonásokra, amelyek „objektív jellegű, a Bizottság egyedi érdekeitől független helyzetekre korlátozódnak”, másrészt pedig az ilyen visszavonási jogkör fennállásának megcáfolására, álláspontom szerint belső ellentmondást hordoz.

23 — Mindenesetre a jelen elemzés csak a bizottsági előjogok rendes jogalkotási eljárás során történő gyakorlására vonatkozik, és az ezzel összefüggésben az egyéb intézményekkel fennálló kapcsolatokra korlátozódik.

24 — Parlament kontra Tanács ítélet (EU:C:1991:373, 20. pont).

39. Ugyanakkor másfelől azt az álláspontot sem osztom, amelyet láthatóan a Bizottság képvisel, amikor előadja, hogy a visszavonási határozatra ugyanazon szabályok vonatkoznak, mint a jogalkotási javaslat benyújtására. Úgy vélem ugyanis, hogy a Szerződés rendelkezései mögött nem olyan megközelítés húzódik meg, amelynek alapja a jogalkotási kezdeményezési jog és a visszavonási jogkör tökéletes szimmetriája. Ellenkezőleg, a visszavonási jogkör olyan hatáskör, amely bár vitathatatlanul fontos, de saját jellemzőkkel és sajátos korlátokkal bír.

40. Nem vitatott, hogy a Szerződések kifejezetten nem rögzítik a Bizottság ilyen, a jogalkotási javaslatok visszavonására irányuló jogkörének fennállását, és még kevésbé a gyakorlásának szabályait. Ugyanakkor a rögzült hagyományok szerint a Bizottság „adminisztratív tisztogatás” címén egyedileg vagy csoportosan visszavon javaslatokat.²⁵ A Bíróság ítélkezési gyakorlatában a visszavonás lehetősége csak esetileg merül fel. Ebből az következik, hogy „a Bizottság szabadon visszavonhatja, illetve módosíthatja javaslatát [...], ha a Közösség érdekeinek újabb mérlegelése alapján feleslegesnek tartja a szóban forgó intézkedések elfogadását”.²⁶ A visszavonás lehetőségét elismeri a szubszidiaritásról szóló jegyzőkönyv is, amely rendelkezik a jogalkotási tervzetnek a nemzeti parlamentek által a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartása kapcsán kifejezett kétségek miatti visszavonásáról.

41. E tekintetben kiindulásként szeretném hangsúlyozni, hogy az Unió legitimitása azon a megállapításon alapul, amely szerint az alapító szerződések olyan általános alkotmányos chartának minősülnek, amelynek az Unió polgárai az alanyai.²⁷ E legitimitás megköveteli, hogy az intézmények akaratnyilvánítására vonatkozó szabályokat a Szerződés állapítsa meg, és „azokról sem a tagállamok, sem maguk az intézmények nem rendelkezhetnek”.²⁸ Különösen, a Szerződés egy konkrét rendelkezése által a Bizottságra ruházott hatáskör korlátai nem egy általános elvből vezethetők le, hanem a szóban forgó rendelkezés szövegének értelmezéséből.²⁹

42. Ekképpen az EUMSZ 289. cikk (1) bekezdésével együttesen értelmezett EUSZ 14. cikk (1) bekezdése és EUSZ 16. cikk (1) bekezdése szerint a „jogalkotás” feladata a Parlamentre és a Tanácsra hárul. Azt közösen látják el. Ezzel szemben az EUSZ 17. cikk (2) bekezdése szerint, ha a Szerződések eltérően nem rendelkeznek, a jogalkotási aktusokat kizárólag a Bizottság javaslata alapján lehet elfogadni. A Bizottság az EUSZ 17. cikk (1) bekezdése alapján előmozdítja az Unió általános érdekeit, és ennek érdekében megteszi a megfelelő kezdeményezéseket.

25 — A Bizottság ezt egy átfogó átvizsgálás során a testület megbízatásának kezdetekor, vagy pedig évente végzi, figyelemmel a kötelező célokra, a jogalkotási eljárás előrehaladottságára, valamint az azzal kapcsolatos vizsgálatra, hogy tiszteletben tartják-e a jobb szabályozás követelményeit. Lásd például: **Az elbírálás alatt álló jogalkotási javaslatok átvizsgálásának eredménye című bizottsági közleményt** COM(2005) 462 végleges, 1. pont. A jogalkotó jogkörének politikai okokon alapuló – vagyis a javaslat elferdítésének elkerülését célzó – Bizottság általi önkorlátozásának problémakörét illetően (amelyet illetően az utolsó példa 1994-be vezet vissza) lásd: Ponzano, P., „Le droit d’initiative de la Commission européenne: théorie et pratique”, *Revue des affaires européennes*, 2009–2010/1, 27. és azt követő oldalak (elérhető a következő címen: <http://ddata.over-blog.com/xxxyyy/2/48/17/48/Fichiers-pdf/Europe/Droit-d-initiative-de-la-Commission.pdf>, 11. o., hivatkozással: Rasmussen, A., „Challenging the Commission’s right of initiative”, *West European Politics*, vol. 30, no. 2, 244–264. o., 2007. március. Végül lásd: a Bizottság által az F. Herman által a Bizottsághoz intézett 2422/86. sz. írásbeli kérdésre 1987. január 23-án adott válasz: a Bizottság javaslatának visszavonása (HL C 220, 6. o.).

26 — Fediol kontra Bizottság ítélet (EU:C:1988:400).

27 — Lásd ebben az értelemben: 1/91 vélemény (EU:C:1991:490, 21. pont), valamint Van Gend & Loos ítélet (26/62, EU:C:1963:1, 2. o.).

28 — Egyesült Királyság kontra Tanács ítélet (68/86, EU:C:1988:85, 38. pont), valamint Poiates Maduro főtanácsnok Parlament kontra Tanács ügyre vonatkozó indítványa (C-133/06, EU:C:2007:551, 29. pont).

29 — Franciaország és társai kontra Bizottság ítélet (188/80 és 190/80, EU:C:1982:257, 6. pont).

43. Az az elgondolás, hogy a Bizottságra ruházzák a tagállamok összessége általános érdekének azonosítását, illetve azt, hogy annak kielégítése érdekében megfelelő javaslatokat tegyen, azt eredményezte a közösségi rendszerben, hogy a Bizottság a jogalkotási kezdeményezés kvázi monopóliumával rendelkezett.³⁰ Bár néha megállapítható a Bizottság e jogkörének politikai gyengülése, fontos kiemelni, hogy az intézményi keret egymást követő reformjai nem módosították a Bizottság kezdeményezési jogának *tartalmát*.³¹

44. Ebben az összefüggésben, elismerve az uniós jog fejlődésének hatását a „közösségi módszerre”,³² az mindazonáltal továbbra is alkalmazható marad, és a hatalommegosztás eredeti rendszerének felel meg,³³ amely olyan döntéshozatali folyamatokhoz vezet, amelyek megalapozzák az Unió és minden más állami jogalany, illetve nemzetközi kormányközi szervezet megkülönböztetését. Az említett módszer tehát a Szerződések által kialakított nemzetek feletti jogalkotási mechanizmus *sui generis* jellemzője.

45. Álláspontom szerint tehát téves lenne a Bizottság által ezzel összefüggésben ellátott szerepet a szigorú értelemben vett végrehajtó funkció egy elemével azonosítani.³⁴ A Bizottságnak ugyanis nem csupán a Parlament és a Tanács által elfogadandó jogszabályi rendelkezések jövőbeli végrehajtási szerveként kell megnyilvánulnia, hanem az Unió általános érdekének letéteményeseként is, tulajdonképpen az ezen érdekre emlékeztető intézményként.³⁵

46. Az uniós érdek előmozdítására irányuló feladat, amely a Bizottságot az EUSZ 17. cikk (1) bekezdése alapján terheli, alkotja álláspontom szerint az elsődleges alapját annak, hogy elismerjük számára a jogalkotási javaslat visszavonására irányuló jogkört.

47. Vitathatatlan, hogy az EU-Szerződés nem emeli társjogalkotói szintre a Bizottságot. Ugyanakkor a jogalkotási folyamatban való részvétele következik az EUSZ 17. cikk értelmében vett kezdeményezési jogköréből, valamint az EUMSZ 293. cikk (1) bekezdésében szereplő kikötésből, amelynek értelmében a Tanács csak egyhangúlag módosíthatja a Bizottság javaslatát, valamint az EUMSZ 293. cikk (2) bekezdéséből, amely engedélyezi a jogalkotási javaslat módosítását mindaddig, amíg a Tanács nem határozott. Következésképpen a visszavonási jogkör abból a szerepből ered, amelyet a jogalkotási folyamattal összefüggésben bíztak a Bizottságra, így az együttesen az EUSZ 17. cikk (1) és (2) bekezdésén, valamint az EUMSZ 293. cikk (1) és (2) bekezdésén alapul.

30 — Lásd az M. Barnier és A. Vitorino, az Európai Konvent tagjai által tett észrevételeket, „Le droit d’initiative de la Commission”, Európai Konvent, Brüsszel, 2002. szeptember 3., CONV 230/02. Nem vitatott, hogy e jog immár nem kizárólagos, figyelemmel többek között az EUSZ 7. cikkre, az EUSZ 11. cikk (4) bekezdésére, az EUMSZ 129. cikk (3) és (4) bekezdésére, az EUMSZ 252. cikk első bekezdésére, és az EUMSZ 308. cikk harmadik bekezdésére.

31 — Lásd többek között Soldatos, P. tanulmányait, „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, 175–190. o.

32 — Az európai integrációra hivatkozva Jean Monnet úgy vélte, hogy „annak alappillére az az állandó párbeszéd, amelyet [a Bizottság] szervez meg az összekapcsolódó célokkal rendelkező, és előrehaladásra csak együtt képes nemzeti intézmények és a közösségi intézmények között [...] Ez a döntéstől elválaszthatatlan párbeszéd jelenti a közösségi élet lényegét, és ez teszi azt különlegessé a modern politikai rendszerek között”, Monnet, J., *Mémoires*, Paris, 1976, 626. o. A jogtudományban többek között Dehousse, R., „La méthode communautaire, a-t-elle encore un avenir?”, *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis*, Vol. I (2003), 95. o. Manin, P., „La méthode communautaire: changement et permanence”, *Mélanges en hommage à Guy Isaac*, t. 1 (2004), 213–237. o. A közösségi módszerről mint a Közösségek keretében az európai integráció „központi eleméről”, szemben a „kormányközibb” módszerekkel, lásd még: Mazák főtanácsnok Bizottság kontra Tanács ügyre vonatkozó indítványa (C-440/05, EU:C:2007:393).

33 — Lásd: Fehér könyv az európai kormányzásról (COM(2001) 428): „a módszer a következő elveken alapul, amelyek szerint: 1. egyedül a Bizottság nyújthat be jogalkotási és politikai javaslatokat. Függetlensége megerősíti a politikák végrehajtását, a Szerződések őre szerepének betöltését és az Unió nemzetközi tárgyalásokon való képviselését szolgáló képességét; 2. a jogalkotási és költségvetési aktusokat a (tagállamokat képviselő) Tanács és a (polgárokat képviselő) Parlament fogadja el. A politikák végrehajtása a Bizottság és a nemzeti hatóságok feladata; 3. az Európai Közösségek Bírósága garantálja a jogállamiság tiszteletben tartását”.

34 — Egy ilyen azonosítás a klasszikus parlamenti rendszerekkel vont párhuzamból következne, amelyekben a jogalkotás kezdeményezésének joga a szuverént illeti meg. Márpedig történetileg a szuverén ezen előjogára kihatott a nemzeti parlamentek azon elismert előjoga, hogy módosításokat javasoljanak, majd később e parlamentek maguk is jogosulttá váltak a jogalkotás kezdeményezésére.

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

48. Ezenkívül, az intézményi egyensúlyra vonatkozó ítélkezési gyakorlat fényében, mivel a Szerződések olyan alkotmányos előjogot biztosítanak a Bizottság számára, amely alapján megilleti az a jogkör, hogy teljesen függetlenül mérlegelje egy jogalkotási javaslat, vagy egy ilyen javaslat módosítása célszerűségét, egyetlen más intézmény sem kényszerítheti a Bizottságot arra, hogy kezdeményezést fogadjon el, amennyiben az nem tartja ezt az Unió érdekében állónak.³⁶ A visszavonási jogkör gyakorlása tehát a Bizottság jogalkotás-kezdeményezési monopóliuma végső megnyilvánulásaként elemezhető, mint az Unió érdekének őreként betöltött szerepének kifejeződése.

49. Ezért úgy vélem, hogy az uniós jog jelenlegi állása szerint a Bizottság visszavonási jogkörének elismerése, sőt megerősítése nem sértheti az EUMSZ 13. cikk (2) bekezdése értelmében vett hatáskörmegosztás elvét. Ehelyett az annak sajátos kifejeződése, amely nem sérti az említett jogkör gyakorlásának szabályait, amelyek adott esetben maguk sérthetik az alkotmányos egyensúlyt; ezt a későbbiekben kell megvizsgálni.

50. E tekintetben el kell ismerni az EUMSZ 293. cikk értékét,³⁷ amely a Tanács és a Bizottság jogkörei közötti egyensúly biztosításának eszköze.³⁸ E rendelkezés ugyanis, amelynek szövege csak keveset változott az EGK-Szerződés aláírása óta, két szorosan kapcsolódó rendelkezést tartalmaz, amelyek közül az egyik kizárja, hogy a Tanács a Bizottság hozzájárulása nélkül fogadjon el egy jogszabályt, míg a másik lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy bármikor egyszerűen módosítsa saját javaslatát, annak érdekében, hogy a Tanács ne legyen kénytelen egyhangúlag dönteni.³⁹ Mindazonáltal a Szerződés egymást követő módosításai korlátozták e cikk (1) bekezdésének alkalmazását, különösen az együttdöntés, majd a Lisszaboni Szerződés értelmében vett rendes jogalkotási eljárás általánossá tétele óta. Az EUMSZ 293. cikk (1) bekezdése ugyanis nem alkalmazható sem az EUMSZ 294. cikk értelmében vett egyeztetőbizottság esetében, sem az EUMSZ 294. cikk értelmében vett harmadik olvasat esetében, sem pedig a költségvetési eljárással összefüggésben, mivel ezek az esetek különös rendelkezések hatálya alá tartoznak.

51. Végül meg kell vizsgálni a demokrácia elvére vonatkozó, a német kormány által a Parlament mint társjogalkotó szerepének megerősítése kapcsán felhozott érvet. Az említett kormány ugyanis az EUMSZ 293. cikk (2) bekezdésének azon értelmezését javasolja, amely szerint az többek között a Parlament és a Tanács közötti tárgyalások lebonyolítására vonatkozik. Az ilyen értelmezés álláspontom szerint abból a feltevésből indul ki, amely szerint miután létrejött a politikai egyezség a jogalkotók között, a Bizottság immár nem gyakorolhatja előjogait a jogalkotási javaslattal kapcsolatban, ami megerősíti a jogalkotó szolgálatában játszott közvetítői („honest broker”) szerepét.

52. Elfogadva, hogy a Parlament jogalkotási eljárásban való részvétele azon alapvető demokratikus elvet tükrözi, amely szerint a nép képviselői testületen keresztül vesz részt a hatalomgyakorlásban,⁴⁰ úgy vélem, hogy egy olyan preferenciális elv rögzítése kiindulásként, amely a Parlament által a döntéshozatali folyamatban játszott szerep maximalizálására irányul, egyenértékű a Szerződés által

36 — Lásd ebben az értelemben: Parlament kontra Tanács ítélet (EU:C:1990:217, 19. pont).

37 — A jogtudomány hangsúlyozza, hogy az EUMSZ 293. cikk önmagában tükrözi a Bizottság kezdeményezési jogát. Ebben az értelemben lásd: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Krajewski/Rösslein, *Das Recht der Europäischen Union*, 53. Ergänzungslieferung 2014, AEUV Art. 293 Kommissionsvorschlag; Änderungsrecht, Rn. 1.

38 — Emlékeztetőül, az EUMSZ 293. cikk értelmében: „(1) Ha a Szerződések értelmében a Tanács a Bizottság javaslata alapján jár el, a javaslatot a Tanács – a 294. cikk (10) és (13) bekezdésében, a 310. cikkben, a 312. cikkben, a 314. cikkben, valamint a 315. cikk második albekezdésében foglalt esetek kivételével – csak egyhangúlag módosíthatja. (2) Amíg a Tanács nem határozott, a Bizottság az uniós jogi aktus elfogadásához vezető eljárások során javaslatát bármikor módosíthatja.”

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

40 — Ebben az értelemben: Bizottság kontra Tanács, ún. „titán-dioxid”-ítélet (C-300/89, EU:C:1991:244 20. pont); Parlament kontra Tanács ítélet (C-65/93, EU:C:1995:91, 21. pont); Parlament kontra Tanács ítélet (C-155/07, EU:C:2008:605, 78. pont).

rögzített intézményi egyensúly befolyásolásával.⁴¹ Ezenfelül egy ilyen vitát a megfelelő alkotmányos összefüggésében kell elhelyezni, vagyis az elfogadandó aktus jogalapjára vonatkozó jogvita összefüggésében. Márpedig a jelen ügy a jogalkotással kapcsolatos visszavonási jogkör alkotmányos alapjától különböző kérdést vet fel. Mindenesetre a Bíróság ítélezési gyakorlata nem támasztja alá az említett kormány által képviselt megközelítést.⁴²

53. Ezenfelül a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta a Parlament társjogalkotóként a Tanács egyenrangú partnerévé vált a rendes jogalkotási eljárásban, ami álláspontom szerint annak az alapvető jele, hogy a Parlament szerepe az uniós jog fejlődésének jelenlegi szakaszában felértékelődött. Így különösen a Parlament és a Tanács közötti kapcsolat jelentősége, valamint a Bizottság szerepének ennek megfelelő csökkenése könnyen megállapítható, ha összevetjük az EUMSZ 294. cikk⁴³ értelmében vett jogalkotási eljárás első és további olvasatait. Ekképpen a második olvasat már nem a Bizottság javaslatára, hanem a Tanács álláspontjával kapcsolatos módosításokra vonatkozik, amelyek tekintetében a Bizottság vagy egyetértését fejezheti ki, vagy negatív véleményt adhat.⁴⁴ Az eljárás ezt követően a Parlament és a Tanács által elfogadott tervezetre vonatkozó harmadik olvasattal folytatódik.⁴⁵

54. Igaz, hogy a Parlament és a Tanács közötti tárgyalások jelentősége az első olvasattól kezdve elismerést nyer. Ily módon a Tanács előnyre tesz szert az „általános megközelítés” elfogadásából, amelyet *de facto* a tárgyalások alapelemének tekintenek.⁴⁶ Ezzel szemben az EUMSZ 293. cikk és az EUMSZ 294. cikk szövegének egyik eleme alapján sem támasztható alá azon állítás, hogy az első olvasat szakaszában a Parlament és a Tanács közötti formális vagy informális politikai egyetértés abszolút túlsúllyal bír a Bizottság kezdeményezési joga gyakorlásának kárára. Ellenkezőleg, e hatáskör gyakorlása az intézményi egyensúly megnyilvánulását jelenti. E tekintetben a német kormány maga is elfogadja, hogy egyes esetekben a Bizottság egy kiegészítő, nem írott jog alapján visszavonhatja javaslatát.

55. A fenti megfontolások összességére figyelemmel enyhíteni kell a Bizottság visszavonási jogkörének elismerését abban az értelemben, hogy egy ilyen jogkör – hatásaira figyelemmel – csak a Szerződések és az általános jogelvek által megjelölt korlátok tiszteletben tartása mellett gyakorolható. Teljes mértékben osztom tehát a Tanács álláspontját, amennyiben az hangsúlyozza, hogy a visszavonási jogkört nem lehet visszaélésszerűen gyakorolni.⁴⁷ Meg kell tehát határozni a visszavonási jogkör körvonalait.

41 — Osztom tehát a Póires Maduro főtanácsnok által a Bizottság kontra Parlament és Tanács ügyre vonatkozó indítványában (C-411/06, EU:C:2009:189, 5. lábjegyzet) kifejtett véleményt. Elismerve ugyanis a demokratikus közvetlen képviseletnek az európai demokrácia fokmérőjeként képviselt jelentőségét, hangsúlyozta, hogy az európai demokrácia többek között kényes egyensúlyt is magában foglal a demokrácia tagállami és európai vetülete között, anélkül hogy ez utóbbi szükségszerűen előtérbe kerülne. Az Európai Parlament ezért nem rendelkezik ugyanolyan jogosítványokkal a döntéshozatalban, mint a nemzeti parlamentek, és noha lehetne érvelni az Európai Parlament hatásköreinek megerősítése mellett, erről az európai népeknek kell döntenie a Szerződések módosítása révén.

42 — A Bíróság szerint ugyanis valamely intézmény arra vonatkozó lehetőségének elismerése, hogy másodlagos jogalapokat hozzon létre, akár azért, hogy megszigorítsa, akár pedig azért, hogy megkönnyítse valamely aktus elfogadásának módjait, azt eredményezné, hogy az adott intézmény számára lehetővé válna az intézményi egyensúly elvének megsértése. Lásd ebben az értelemben: Parlament kontra Tanács ítélet (EU:C:2008:257, 56. és 57. pont).

43 — Az EUMSZ 294. cikk (1)–(6) bekezdésének szövege a következő: „(1) Ha a Szerződések valamely jogi aktus elfogadásával kapcsolatban rendes jogalkotási eljárásra hivatkoznak, a következő eljárást kell alkalmazni. (2) A Bizottság javaslatot terjeszt az Európai Parlament és a Tanács elé. *Első olvasat* (3) Az Európai Parlament első olvasatban elfogadja álláspontját és azt továbbítja a Tanácsnak. (4) Ha a Tanács az Európai Parlament álláspontjával egyetért, a javasolt aktust az Európai Parlament álláspontjának megfelelő szövegezéssel elfogadottnak kell tekinteni. (5) Ha a Tanács nem ért egyet az Európai Parlament álláspontjával, a Tanács első olvasatban elfogadja saját álláspontját, és azt közli az Európai Parlamenttel. (6) A Tanács teljes körűen tájékoztatja az Európai Parlamentet az első olvasatban elfogadott álláspont elfogadásához vezető okokról. A Bizottság teljes körűen tájékoztatja az Európai Parlamentet a saját álláspontjáról.”

44 — A EUMSZ 294. cikk (7) bekezdésének c) pontja szerint „[h]a az e közléstől számított három hónapon belül az Európai Parlament tagjainak többségével módosításokat javasol a Tanács első olvasatban elfogadott álláspontjához, az így módosított szöveget továbbítja a Tanácsnak és a Bizottságnak; a Bizottság véleményt nyilvánít ezekről a módosításokról”.

45 — A EUMSZ 294. cikk (11) bekezdése szerint „[a] Bizottság részt vesz az egyeztetőbizottság munkájában, és megtesz minden szükséges kezdeményezést az Európai Parlament és a Tanács álláspontjának közelítése érdekében”.

46 — Lásd Jacqué J.-P., „Le Conseil après Lisbonne”, *Revue des affaires européennes*, 2012/2, 213. és azt követő oldalak.

47 — A keresetlevél 62. pontja.

3. A Bizottság visszavonási jogkörének lényegéről

56. Mindenekelőtt véleményem szerint nem vitatható, hogy a visszavonási jogkör elismerése, és különösen annak Bizottság általi gyakorlása kihat a jogalkotási folyamatban részt vevő többi intézmény normatív helyzetére. Mivel ugyanis az EU-Szerződés alapján a Bizottságra bízott azon felelősség részét képezi, hogy előmozdítsa az Unió érdekét, e jogkör gyakorlása megakadályozza azt, hogy a társjogalkotók folytassák a jogalkotási eljárást. Mivel véglegesen kihat jogi helyzetükre, a visszavonási jogkör nem lehet korlátlan.

57. Először, a visszavonási jogkör mindenekelőtt a Bizottság időben korlátozottan elismert előjoga. A rendes jogalkotási eljárásban az eljárás különböző szakaszai során a Bizottság fontos feladatokat tölt be az általános érdek őrzőjeként, aminek eredményeként politikai döntőbíróként lép fel az intézmények között, megőrizve ugyanakkor saját autonómiáját. A Bizottság szerepe jelentős mértékben változik a jogalkotási eljárás folyamán. Így kell tehát ennek lennie a jogalkotási javaslat visszavonását illető jogkört illetően is, amelyet nem szabad összekeverni a jogalkotási vétőjoggal, amely a végrehajtó hatalom, általában az államfő részére elismert előjog, és azt célozza, hogy felfüggesztő, illetve végleges jelleggel meg lehessen akadályozni a jogalkotó hatáskörrel rendelkező intézmény által elfogadott jogalkotási aktus hatálybalépését.

58. Ezért kell az EUMSZ 293. cikk (2) bekezdését, amelynek értelmében a Bizottság megőrzi a tervezet módosítására vonatkozó jogkörét, úgy tekinteni, hogy az időbeli korlátozást tartalmaz a visszavonási jogkör gyakorlása szempontjából is.

59. Az EUMSZ 294. cikk különböző értelmezéseinek összehasonlításából ugyanis kitűnik, hogy az első olvasat szakaszában a Bizottság kezdeményezési jogkörét az általános elvek tiszteletben tartása mellett gyakorolhatja, míg a második és a harmadik olvasat szakaszában alkotmányos előjogai egyre csökkennek.

60. Miután a Tanács az EUMSZ 294. cikk (5) bekezdése értelmében „első olvasatban elfogadja saját álláspontját”, az EUMSZ 293. cikk (1) bekezdése értelmében „jár el”, így a Bizottság szerepe ilyenkor az EUMSZ 294. cikk (7) bekezdése c) pontjának és az EUMSZ 294. cikk (9) bekezdésének alkalmazásában arra korlátozódik, hogy véleményt nyilvánít a Tanács első olvasatban elfogadott álláspontjával kapcsolatban a Parlament által a második olvasatban javasolt módosításokat illetően. Így a jogalkotási hatáskör megosztása a Parlament és a Tanács között, amely a régi együttműködési eljárásból ered, nem teszi lehetővé a Bizottság számára, hogy módosítsa, vagy mégkevésbé azt, hogy visszavonja javaslatát azt követően, hogy a Tanács hivatalosan elfogadta álláspontját. A Bizottság mindazonáltal továbbra is végig teljes körűen részt vesz az eljárásban, egészen annak befejeződéséig. Mielőtt ugyanis nyilatkozhatna a Parlament álláspontjáról, a Tanács elé kell terjeszteni a Bizottságnak az e módosításokkal kapcsolatos álláspontját.⁴⁸

61. Következésképpen, mivel a visszavonási jogkör egyik megnyilvánulása a Szerződések értelmében a Bizottságra ruházott feladatköröknek, és többek között jogalkotás-kezdeményezési jogkörének, az EUMSZ 294. cikk (5) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az azt az időbeli határt állapítja meg, amelyet követően a Bizottságnak már nincs joga arra, hogy visszavonja a jogalkotási aktusra irányuló javaslatot.⁴⁹

48 — A részleteket illetően lásd a Tanács Guide de la procédure législative ordinaire (Tájékoztató a rendes jogalkotási eljárásról) című 2010. évi kiadványát, amely a következő honlapon érhető el: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/QC3109179FRC.pdf>.

49 — Magától értetődik, hogy ha a Tanács az EUMSZ 294. cikk (4) bekezdése értelmében egyetért a Parlament álláspontjával, akkor a Bizottság a továbbiakban nem gyakorolhatja visszavonási jogkörét.

62. A visszavonásra vonatkozó, a szubszidiaritásról szóló jegyzőkönyvből következő sajátos feltevés szintén a visszavonási jogkör időbeli korlátainak ilyen értelmezése mellett szól. Ha ugyanis a Bizottság, a nemzeti parlamentek által az említett jegyzőkönyv 6. cikke alapján azzal kapcsolatban kifejtett kételylek ellenére, hogy a jogalkotási aktus tervezete tiszteletben tartja-e a szubszidiaritás elvét, fenntartja javaslatát, a jogalkotó az ugyanezen jegyzőkönyv 7. cikke (3) bekezdésének a) pontja alapján az első olvasat lezárását megelőzően köteles dönteni a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartásáról. Ez azt jelenti, hogy a nemzeti parlamentek esetleges kifogásainak, valamint a Bizottságnak a javaslat visszavonására, fenntartására vagy módosítására vonatkozó döntésének korábbi szakaszban kell megtörténniük, és mindenképpen az első olvasat lezárását megelőzően.

63. Ezenkívül, az időbeli korlátok ilyen meghatározása alátámasztja a Bizottság által mindmáig végzett csoportos visszavonások jogszerűségét. Az első olvasatbeli kötelező határidők hiányában ugyanis a Bizottság feladatkörében marad az, hogy e szakaszban döntsön a jogalkotási javaslatok sorsáról. Mivel az első olvasatra nem vonatkozik semmilyen határidő, a viták addig folytatódhatnak, amíg azt az intézmények hasznosnak ítélik, akár több éven át. Ebben az összefüggésben tehát következetesnek tűnik a Bizottság azon jogkörének, sőt kötelezettségének elismerése, hogy visszavonja javaslatát, amennyiben elveszíti azt a meggyőződését, hogy a szóban forgó aktus még mindig megfelel az Unió általános érdekének. Ezzel szemben a második és harmadik olvasat során szigorúan kötelező, igen rövid⁵⁰ határidőket alkalmaznak, és a társjogalkotók válnak az elfogadandó jogi aktusok „uraivá”.

64. Végül a visszavonási jogkörnek a Szerződés valamely rendelkezése általi lehatárolása megfelel a jogbiztonság alapvető igényének. Ebben az összefüggésben a német kormány által felhozott azon érv,⁵¹ amely szerint a Parlament és a Tanács között a háromoldalú egyeztetések eredményeként létrejött megállapodás formalizálása jelenti az akadályát annak, hogy a Bizottság visszavonja a jogalkotási javaslatot, nem lehet sikeres. Vitathatatlanul el kell ismerni a jogalkotási eljárás kettős, jogi, ugyanakkor politikai vetületét, amelyek közül az utóbbi a meghatározó annyiban, hogy lehetővé teszi a konszenzus elérését.⁵² Mindazonáltal a demokrácia alkotmányos elvéből – amely az eljárások átláthatóságát igényli a jogalkotási aktus elfogadása során – következő jogi kötöttség szükségessége érvényesül, amennyiben a konszenzust később a Szerződés egy rendelkezéséhez kell kapcsolni, különben fennáll annak kockázata, hogy a jogalkotó tevékenysége jogellenes lesz.⁵³

65. Másodszor, a fent meghatározott időkeretben a visszavonási jog az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésében hivatkozott lojális együttműködés elve szükséges tiszteletben tartásából következő alapvető korlátozás alá esik. Az intézményközi párbeszéd keretében ugyanis, amelyen a jogalkotási eljárás alapul, a lojális együttműködés ugyanazon egymásnak megfelelő kötelezettségei terhelik az intézményeket, mint amelyek a tagállamok és az uniós intézmények viszonyában érvényesülnek.⁵⁴

50 — A rendes jogalkotási eljárás során az első szakasz első eleme az első olvasat, amelyre semmilyen határidő sem vonatkozik, majd ezt követi a második olvasat, amelyre kettős, három plusz egy hónapos határidő van a Parlament második olvasata, illetve három plusz egy hónapos határidő a Tanács második olvasata vonatkozásában. Az egyeztetőbizottság tekintetében hathetes határidő érvényesül (ez az EUMSZ 294. cikk (14) bekezdése alapján meghosszabbítható). Ezt követően a Parlament és a Tanács harmadik olvasata vonatkozásában szintén ugyanezt a hathetes határidőt kell alkalmazni.

51 — A második jogalapban: a német kormány, vitatva a visszavonás jogszerűségét a Bizottság által felsorolt esetekben, másodlagosan az EUMSZ 293. cikk (2) bekezdésének olyan értelmezését javasolja, amely szerint figyelemmel a lojális együttműködés elvére, az utolsó olyan időpont, amelyben a Bizottság gyakorolhatja módosítási jogát és különösen a hallgatóságos visszavonási jogát, a Parlament és a Tanács közötti egyetértés létrejöttével esik egybe.

52 — Az intézményközi megállapodások jogállására visszatérek a második jogalap keretében.

53 — Lásd e tekintetben, az átláthatóság követelménye kapcsán, az EUSZ 16. cikk (8) bekezdést, amely szerint a Tanács ülései, amikor azokon jogalkotási aktus tervezetéről tanácskoznak vagy szavaznak, nyilvánosak. A nyitottság ebből a szempontból hozzájárul a demokrácia megerősítéséhez, mivel lehetővé teszi a polgárok számára mindazon információk ellenőrzését, amelyek valamely jogalkotási aktus alapjául szolgáltak. Lásd ebben az értelemben többek között: Svédország és Turco kontra Tanács ítélet (C-39/05 P és C-52/05 P, EU:C:2008:374, 46. pont).

54 — Lásd *mutatis mutandis*: Parlament kontra Tanács ítélet (EU:C:1995:91, 23. pont).

66. Végül a visszavonási jogkört korlátozza az, hogy az EUMSZ 265. cikk értelmében vett intézményi mulasztás megállapítása iránti kereset alapja lehet. A jogalkotási javaslat visszavonása ugyanis a Bizottság cselekvési kötelezettsége elmulasztásának minősülhet.⁵⁵

4. A jogalkotási tervezet visszavonására vonatkozó határozat jellegéről, valamint az uniós bíróság által gyakorolt felülvizsgálat korlátairól

67. Ellenkérelmében a Bizottság előadja, hogy a megtámadott határozatot azzal az indokkal hozta, hogy a társjogalkotók által figyelmeztetései ellenére elfogadni szándékozott jogalkotási aktus javaslata elferdítését jelentette, és súlyosan sértette az intézményi egyensúlyt a Parlament és a Tanács között annak érdekében létrejött elvi megállapodás folytán, hogy a keretrendeletre irányuló javaslat 7. cikkében a Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskört a rendes jogalkotási eljárás alkalmazásával helyettesítsék, ezáltal sértve a hatékonyság, átláthatóság és koherencia említett javaslat által követett céljait. A Bizottság hozzáteszi, hogy az említett keretrendeletre irányuló javaslat egyéb rendelkezéseit, amelyek végrehajtási hatásköre rögzítésére irányultak, minden joghatásáról megfosztotta volna az a módosítás, amelyben a Parlament és a Tanács megállapodott.

68. A Bizottság szerint a keretrendeletre irányuló javaslat elferdítése nem annyira annak megtagadásában állt, hogy rá ruházzák a makrogazdasági jellegű pénzügyi segítség nyújtására vonatkozó egyedi határozatok elfogadására irányuló hatáskört, hanem a társjogalkotók arra irányuló szándékában, hogy fenntartsák a rendes jogalkotási eljárás alkalmazását. Hangsúlyozza, hogy egy olyan döntés, amely a Parlament eredeti javaslatának megfelelően az EUMSZ 290. cikk (2) bekezdésében meghatározott feltételek szerint felhatalmazáson alapuló jogi aktusok mellett szólt volna, álláspontja szerint nem jelentett volna ilyen elferdítést. Ezenkívül a társjogalkotók úgy döntöttek, hogy úgy módosítják Bizottság javaslatát, hogy az ne csupán arra kötelezze, hogy minden egyes olyan esetben jogalkotási javaslatot terjesszen elő, amikor a makroszintű pénzügyi támogatás (MFA) feltételei teljesültek, hanem igen nagy mértékben meghatározza jövőbeli javaslatai tartalmát is. Kezdeményezési jogát ez teljes mértékben előre meghatározná és keretek közé szorítaná.

69. A Tanács előadja, hogy még ha el is fogadjuk, hogy a jogalkotási javaslat elferdítése, illetve az intézményi egyensúly súlyos megsértése a visszavonás érvényes indokát jelentik, e körülmények egyike sem állt fenn a jelen ügyben.

70. Figyelemmel a vita alakulására, lényeges a visszavonási határozat pontos jellegének előzetes meghatározása.

71. A Parlamenthez és a Tanácshoz benyújtott jogalkotási javaslat visszavonásáról szóló határozatra az intézményközi párbeszéd sajátos formáját alkotó jogalkotási eljárás során kerül sor.

72. A jelen ügyben az iratokból egyértelműen kitűnik, hogy a Bizottságot a jogalkotási eljárás megszakítására késztető indokok alapján hozott határozatot kettős szinten kell elemezni, ami az elemzésem kiindulópontja. Meg kell tehát különböztetni egyrészt a visszavonási jogkör gyakorlásával kapcsolatos formális szintet (itt a fent meghatározott jogkör lényegének tiszteletben tartását kell megvizsgálni), másrészt pedig a konkrét esetben hozott visszavonási határozat megalapozottságának materiális szintjét (vagyis azokat az érdemi indokokat, amelyek alapján a Bizottság visszavonta a konkrét javaslatot).

55 — Lásd e tekintetben: Parlament kontra Bizottság végzés (C-445/93, EU:C:1996:283). E szempont szorosan összefügg azzal is, hogy a visszavonási jogkört korlátozza az EUMSZ 241. cikk, mivel a Bizottságnak képesnek kell lennie arra, hogy kifejtse azokat az indokokat, amelyek a visszavonási határozat mögött meghúzódnak, amennyiben a Tanács az említett cikket alkalmazva azt kéri a Bizottságtól, hogy terjesszen elé minden megfelelő javaslatot. A szóban forgó indokoknak többek között azt kell bizonyítaniuk, hogy egy esetleges jogalkotási javaslat nem felel meg az Unió érdekének az EUMSZ 17. cikk (1) bekezdése értelmében. Ez tükrözi a *de jure* és *de facto* kezdeményezési jog kérdését is. Lásd a Konvent „Le droit d’initiative de la Commission” (A Bizottság kezdeményezési joga) című dokumentumát (CONV 230/02, 4. o.).

73. Márpedig úgy vélem, hogy a visszavonási határozatnak csak az első vetülete tartozhat a Bíróság felülvizsgálata alá. Ezzel szemben a megalapozottságra vonatkozó második szempont a végső jogi aktus jogszerűsége vizsgálatának körébe tartozik, amely aktus elfogadására csak akkor kerülhet sor, ha a Bizottság nem gyakorolja visszavonási jogkörét, vagy azt tévesen gyakorolja. Egyébként e megkülönböztetésre figyelemmel, a visszavonási határozatnak álláspontom szerint nem kell megfelelnie az EUMSZ 296. cikkben szereplő indokolási kötelezettségnek, mivel azok az indokok, amelyek az elfogadása mögött meghúzódnak, a végső jogi aktus érdemi felülvizsgálatának körébe tartoznak. Erre még a harmadik jogalappal összefüggésben visszatérek.

74. Ezzel szemben, ha a Bíróság felülvizsgálná a Bizottság visszavonási határozatának megalapozottságát, az nem csupán a Szerződés által kialakított jogorvoslati rendszer megkerülését jelentené a jogalkotási aktus *ex ante* jogszerűségi felülvizsgálata⁵⁶ miatt, hanem egy még el nem fogadott – így jogilag nem létező – *in statu nascendi jogalkotási aktus* felülvizsgálatát is.

75. Ekképpen, megjegyzem, a jelen ügyben a megtámadott határozat megalapozottságára vonatkozó szempont kiterjed az elfogadandó intézkedés célszerűségének politikai elemzésére, a szóban forgó aktus alkalmazási sajátosságainak, többek között a makroszintű pénzügyi támogatás részletszabályainak vizsgálatára, a jogalap megválasztására, a hatásköröknek a Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök szempontjából történő megosztására vonatkozó kérdésre, valamint általánosabban az elfogadandó rendelet esetleges jogellenességének problémakörére. Márpedig a rendes jogalkotási eljárást követően e különféle kérdések a végleges aktussal szemben benyújtott megsemmisítés iránti kereset keretében a Bíróság elé terjeszthetők.

76. Így a Bizottság előadja, hogy a megtámadott határozatot nem azon célszerűségi megfontolások vagy politikai döntés alapján hozta, amelyeket állítólagosan érvényesíteni akart, mert tévesen társjogalkotónak tekintette magát, hanem azon aggodalom alapján, hogy a társjogalkotók ne sértsék meg az Unió érdekeit. Márpedig álláspontom szerint a Bíróság nem dönthet egy ilyen érvelés jogszerűségéről a szóban forgó jogalkotási intézkedés elfogadását megelőzően, kivéve ha vállalja annak kockázatát, hogy átlépi a Szerződések által neki biztosított hatáskört.

77. Ebben az összefüggésben különleges jelentőséget kell tulajdonítani a hatáskörmegosztás elvének megsértését érintő vizsgálatnak.

78. Mindenekelőtt, a jogalkotási javaslat állítólagos elferdítésére alapított érvelést véleményem szerint a végső aktus felülvizsgálata során kell megvizsgálni, mivel az, ha a társjogalkotó elferdíti a Bizottság jogalkotási javaslatát, egyenértékű azzal, ha javaslat előterjesztése nélkül, vagyis a Bizottság kezdeményezési jogának megsértésével kerül sor a határozathozatalra. Ebben az esetben a végső intézkedés minősül jogellenesnek.⁵⁷

79. Egyébként az intézmények előjogainak megsértése klasszikusan a jogalap hibás megválasztásából származik. Az uniós jogi aktus jogalapjának megválasztását ugyanis bírósági felülvizsgálatra alkalmas, objektív körülményekre kell alapítani, ezek közé tartozik különösen a jogi aktus célja és tartalma.⁵⁸ A jogbiztonság megköveteli, hogy minden joghatás kiváltására irányuló aktus a kötelező erejét az olyan intézkedés jogi formáját előíró uniós jogi rendelkezésből származtassa, amelyet az aktus jogalapként kifejezetten megjelöl.⁵⁹ Márpedig ezt az ítélkezési gyakorlatot nem azon aktus elfogadása *előtt* kell alkalmazni, amelynek megalapozottságát az elsődleges aktushoz képest közbenső eljárás keretében vitatják.

56 — Az *ex ante* vizsgálat egyetlen esete az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdésében előírt eljárás. Lásd újabban: Tanács kontra in 't Veld ítélet (C-350/12 P, EU:C:2014:2039, 58. pont).

57 — Lásd: Petite, M., i. m.

58 — Lásd: „titán-dioxid”-ítélet (EU:C:1991:244, 10. pont) és Huber-ítélet (C-336/00, EU:C:2002:509, 30. pont).

59 — Lásd: Bizottság kontra Tanács ítélet (C-370/07, EU:C:2009:590, 37–39. pont).

80. Mindenesetre, ha feltételezzük, hogy a Bíróság felülvizsgálhatja a visszvonási határozat megalapozottságát, az a kérdés merül fel, hogy milyen joghatással jár a Bíróság egy ilyen ítélete, különösen az említett ítélethez kapcsolódó anyagi jogerő szempontjából

81. Ekképpen, ha a Bíróság érdemben helyt adna a visszvonási határozat indokolásával szembeni kifogásoknak, és úgy döntene, hogy a Bizottság tévesen tekintette a társjogalkotók eljárását eredeti tervezete elferdítésének, a jogalkotási eljárás folytatódhatna. Mivel az EUMSZ 278. cikknek megfelelően az Európai Unió Bíróságához benyújtott kereseteknek nincs halasztó hatályuk, kivéve ha a Bíróság szükségesnek tartja a felfüggesztés elrendelését, az eljárást teljes egészében újra kellene kezdeni, ami azt jelentené, hogy a Bizottságnak új jogalkotási javaslatot kellene előterjesztenie. Ebben az esetben felmerülne a kérdés, hogy a Bíróság ítélete milyen mértékben köti a Bizottságot, korlátozva annak kezdeményezési jogát, olyan értelemben, hogy a Bizottság immár nem nyújthatja be sem eredeti javaslatát, sem olyan javaslatot, amely eltér a társjogalkotók Bíróság által „jóváhagyott” álláspontjától. A Bizottság ilyen szempontú szankcionálásával a Bíróság álláspontom szerint eltérne a fent hivatkozott ítélkezési gyakorlattól, amely szerint az intézmények előjogai a Szerződések által kialakított intézményi egyensúly egyik elemét jelentik.⁶⁰

82. Ugyanez lenne a helyzet akkor is, ha a Bíróság helyben hagyná a visszvonási határozatot, például azzal az indokkal, hogy a társjogalkotók által javasolt jogalap hibás volt ahhoz képest, amelyen a Bizottság javaslata alapult. Úgy vélem, érdemes emlékeztetni arra, hogy az EUM-Szerződésnek az uniós intézmények jogalkotási tevékenységét szabályozó szabályai szerint a Parlamentnek és a Tanácsnak közösen eljárva – különösen az EUMSZ 294. cikk (7) bekezdésének a) pontja és e cikk (13) bekezdése alapján – lehetősége van arra, hogy a jogalkotási eljárásban megváltoztassa a Bizottság által alkalmazott jogalapot.⁶¹

83. Ennélfogva úgy vélem, hogy a Bíróság ilyen módon valóban döntőbírói szerepet vindikálna magának egy folyamatban lévő jogalkotási eljárás során.

84. Következésképpen a kifejtett okok összessége alapján azt javaslom, hogy a Bíróság a jelen keresettel összefüggésben ne döntsön a Bizottság által visszvonási határozata támogatása érdekében előterjesztett indokokról. E tekintetben emlékeztetek arra, hogy a Bizottság előadása szerint a visszvonási jogkörrel élhet többek között a súlyos elferdítés esetében, az intézményi egyensúly súlyos megsértése esetén, vagy pedig, ha a javaslat nyilvánvalóan jogellenes. A Bizottság továbbá az Unió hatáskörének hiányára, illetve a szubszidiaritás elvének megsértésére alapított visszvonási jogkörre hivatkozik. Márpedig itt álláspontom szerint mindegyik esetben a jogalkotási eljárás eredményeként elfogadott végleges aktus jogszerűsége felülvizsgálatának körébe tartozó szempontokról van szó.

85. Ekképpen azt javaslom, hogy a Bíróság tekintse hatástalannak a Tanács, illetve a Bizottság által a megtámadott határozat megalapozottsága kapcsán hivatkozott érveket, és bírósági felülvizsgálatát korlátozza kizárólag a formális szinthez tartozó azon elemekre, amelyek a visszvonási jog lényegéhez tartoznak, a jelen indítvány 56–65. pontjában kifejtetteknek megfelelően.

86. A fentiek összességére figyelemmel azt javasolom, hogy a Bíróság utasítsa el a Tanács első jogalapját. Mivel az iratokból kitűnik, hogy a Bizottság azt megelőzően vonta vissza a javaslatot, hogy a Tanács az EUMSZ 294. cikk (5) bekezdése értelmében döntött volna, meg kell vizsgálni a Tanács második, a lojális együttműködés elvének megsértésére alapított jogalapját.

60 — Parlament kontra Tanács ítélet (EU:C:1990:217, 20. pont).

61 — Bizottság kontra Tanács ítélet (C-63/12, EU:C:2013:752, 62. pont).

VI – Az EUSZ 13. cikk (2) bekezdése értelmében vett lojális együttműködés elvének megsértésére alapított jogalapról

A – A felek érvelése

87. Második jogalapjával a Tanács kifejti, hogy a Bizottság a jelen ügyben megszegte a lojális együttműködés elvét, amely az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésének utolsó mondatában kodifikált ítélkezési gyakorlat szerint kötelezi az uniós intézményeket is,⁶² többek között a rendes jogalkotási eljárás során.⁶³

88. A Tanács és a támogatása érdekében beavatkozó tagállamok előadják, hogy ahelyett, hogy kifejtette volna fenntartásait, többek között a Tanács általános megközelítésének elfogadása, vagy a Parlament jelentéséről folyó vita szakaszában, a Bizottság megerősítette, hogy a Parlament jelentése megfelelő alapját jelenti a későbbi tárgyalásoknak. 2011 novemberében a Bizottság egyik tisztviselője arról tájékoztatta a Tanács egyik tisztviselőjét, hogy bizonyos számú módosítás elferdíti a keretrendeletre irányuló bizottsági javaslat lényegét, anélkül, hogy kifejezetten utalt volna e javaslat 7. cikkének módosítására. A 2013. januári nem hivatalos bizottsági dokumentum szintén nem tartalmazta a jogalkotási kezdeményezés bizottsági visszavonásának lehetőségét. A Bizottság – annak ellenére, hogy folyamatosan jelen volt a Tanács munkaülésein és a háromoldalú egyeztetéseken – csak kései fázisban, a 2013. április 25-i háromoldalú egyeztetés során jelezte hivatalosan a visszavonásra irányuló szándékát. A Bizottság SI(2013)231. sz. belső feljegyzéséből úgy tűnik, hogy – azon a napon, amikor a Parlament és a Tanács aláírta volna a köztük létrejött kompromisszumos megállapodást – haladéktalanul visszavonta javaslatát.

89. A pénzügyi tanácsosok munkacsoportjának 2013. május 7-i ülése során a Bizottság – annak ellenére, hogy a Tanács elnöksége kifejezetten felhívta arra, hogy tájékoztassa a küldöttségeket a keretrendeletre irányuló javaslat visszavonására vonatkozó esetleges szándékáról – semmilyen módon sem utalt arra, hogy e kérdés a biztosok testülete másnapi ülésének napirendjén szerepel.

90. Azt, hogy a Bizottság nem tartotta tiszteletben a lojális együttműködés elvét, megerősíti az a tény, hogy a Bizottság nem merítette ki a Tanács eljárási szabályzata⁶⁴ 3. cikkének (2) bekezdésében és 11. cikkének (1) bekezdésében előírt eljárási lehetőségeket annak ellenőrzése érdekében, hogy a keretrendeletre irányuló javaslata módosítása érdekében az EUMSZ 293. cikk (1) bekezdésében előírt egyhangúság a jelen ügyben megvalósult-e, valamint a Tanács előkészítő szerveiben sem kért próbaszavazást.⁶⁵

91. A Cseh Köztársaság és a Németországi Szövetségi Köztársaság előadja, hogy a Bizottság joggal való visszaélést követett el.⁶⁶ Az Olasz Köztársaság és az Egyesült Királyság arra hivatkozik, hogy függetlenül attól, hogy a Bizottság milyen időpontban vonta vissza a keretrendeletre irányuló javaslatát, az utóbbi szerv kiindulásként kizárt bármilyen, a társjogalkotókkal folytatott vitát és tárgyalást az említett javaslat 7. cikkének tartalmáról, noha azok e tekintetben közös megközelítést követtek.

92. A Bizottság a visszavonás állítólagos elkészttségét illetően hangsúlyozza, hogy a pénzügyi tanácsosok munkacsoportjának 2011. november 15-i és 22-i ülésén egyértelműen jelezte, hogy a Tanács által tervezett módosítások elferdítenék a keretrendeletre irányuló javaslatát. A Tanács általános megközelítésének 2011. december 15-én történt elfogadása során a Bizottság nem tartotta

62 — Lásd ebben az értelemben: Görögország kontra Tanács ítélet (204/86, EU:C:1988:450, 16. pont) és Parlament kontra Tanács ítélet (EU:C:1995:91, 23. és 27. pont).

63 — Lásd ebben az értelemben a 2007. évi közös nyilatkozatot.

64 — A Tanács eljárási szabályzatának elfogadásáról szóló, 2009. december 1-jei 2009/937/EU tanácsi határozat (HL L 325, 35. o.; a továbbiakban: a Tanács eljárási szabályzata).

65 — Lásd ebben az értelemben: Parlament kontra Tanács ítélet (EU:C:1995:91, 27. és 28. pont).

66 — Lásd többek között: Emsland-Stärke ítélet (C-110/99, EU:C:2000:695, 39., 52. és 53. pont).

szükségesnek, hogy formális fenntartást tegyen, mivel ez az „általános megközelítés” csak a Tanács elnöksége által a háromoldalú egyeztetések során képviselendő álláspontot jelentette. Mindenesetre e szakaszban nem volt biztos, hogy az említett álláspont érvényesül, már csak azért sem, mert a Parlament még nem fogadta el álláspontját, amikor pedig 2012 májusában elfogadta azt, akkor a felhatalmazáson alapuló jogi aktusokra alapított határozathozatalt szorgalmazta. Ezt követően a Bizottság 2013. januári nem hivatalos dokumentumában megismételte a Tanács álláspontjával kapcsolatos kifogásait, kiemelve bizonyos számú, a patthelyzet feloldását célzó megoldási lehetőséget.

93. A Bizottság másodszor kiemeli, hogy a 2013. január 30-i háromoldalú egyeztetést követően, amelynek során felmerült a keretrendeletre irányuló javaslat elferdítésének kockázata, képviselői – közvetlenül azután, hogy a biztosok testülete erre felhatalmazta őket – az egymást követő üléseken felhívták a társjogalkotók figyelmét arra, hogy a Bizottság visszavonhatja e javaslatot.⁶⁷ Csak azt követően vállalta fel a megtámadott határozat meghozatalának felelősségét, hogy 2013. május elején egyértelművé vált számára, hogy nem tudja meggyőzni a társjogalkotókat arról, hogy felülvizsgálják közös álláspontjukat.

94. A Bizottság harmadszor kijelenti, hogy az SI(2013)231. sz. belső feljegyzés szerkesztése során a következő háromoldalú egyeztetés időpontja még nem volt ismert. Az, hogy a megtámadott határozatot ugyanazon a napon fogadták el, mint amelyen a társjogalkotók véglegesíteni kívántak egy megállapodást, naptári véletlen. A Bizottság ehhez hozzáteszi, hogy a keretrendeletre irányuló javaslat visszavonása lehetőségének általa idő előtt történő felvetése megzavarta volna az intézményközi vitákat, illetve a jogalkotási eljárás megfelelő lefolytatását.

95. Ami másodszor a Tanács eljárási szabályzatából következő egyéb eljárási lehetőségek igénybevétele hiányát illeti, a Bizottság kijelenti, hogy a tanácsi pénzügyi tanácsosok munkacsoportjának valamennyi munkatáiban való részvétele alapján állapította meg, hogy a tagállamok álláspontjai teljesen egyértelműek, valamint hogy a formális szavazás nem változtathatót volna a helyzeten.

B – Értékelés

96. Mindenekelőtt, annak érdekében, hogy megfelelően körülhatároljuk a lojális együttműködés elvének problémakörét, hangsúlyozni kell, hogy a visszavonási jog gyakorlását érintő legelső korlát a hatáskörrel való visszaélés tilalmából következik. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint valamely jogi aktus csak akkor jogellenes hatáskörrel való visszaélés miatt, ha objektív, releváns és egybehangzó bizonyítékok alapján nyilvánvaló, hogy azt kizárólag vagy legalábbis elsősorban a hivatkozott céltól eltérő cél elérése vagy az ügy körülményeinek kezelésére az EUM-Szerződés által kifejezetten előírt eljárás megkerülése érdekében fogadták el.⁶⁸

97. Következésképpen a lojális együttműködés elvének esetleges megsértése nem tekinthető hatáskörrel való visszaélésnek.

67 — A Bizottság a pénzügyi tanácsosok munkacsoportjának 2013. február 26-i ülésére, a 2013. február 27-i háromoldalú egyeztetésre (az iratokból kitűnik, hogy a Bizottság a 2013. április 12-i e-mailt azért küldte, hogy az e háromoldalú egyeztetést követő „áttekintő táblázat” kijavítását kérje), valamint a pénzügyi tanácsosok munkacsoportjának 2013. április 9-i és május 2-i ülésére, és a 2013. április 25-i háromoldalú egyeztetésre hivatkozik.

68 — Lásd többek között: Spanyolország kontra Tanács ítélet (C-310/04, EU:C:2006:521, 69. pont és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); Spanyolország kontra Tanács ítélet (C-442/04, EU:C:2008:276, 49. pont és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

98. E tekintetben rámutatok egyrészt arra, hogy a lojális együttműködés elve lehetővé teszi a Szerződések szürke zónáiból következő olyan bizonytalanságok orvoslását, mint amelyek a visszavonási jogkör gyakorlásának szabályaiból erednek. Másrészt, bár ez az elv alkalmazható az uniós intézmények közötti informális együttműködésre, nincs pontosan megragadható tartalma.⁶⁹

99. Az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésében rögzített lojális együttműködés elve a hatáskörmegosztás és az intézményi egyensúly tiszteletben tartására vonatkozik.⁷⁰ Ezzel összefüggésben, az EUMSZ 295. cikknek megfelelően, annak érdekében, hogy közös megegyezéssel meghatározzák együttműködésük szabályait, a Parlament, a Tanács és a Bizottság kötelező jellegű intézményközi megállapodásokat köthetnek.

100. Jogalapjával a Tanács – figyelemmel a jogvita alapjául szolgáló tényállás időbeli lefolyására – lényegileg azt kifogásolja, hogy a Bizottság csak a háromoldalú egyeztetések igen késői szakaszában nyilvánította ki a javaslat visszavonására irányuló szándékát, amikor küszöbön állt a megállapodás a Parlament és a Tanács között a rendes jogalkotási eljárás igénybevételéről. A Tanács ekképpen láthatóan abból a feltevésből indul ki, hogy az, hogy a háromoldalú egyeztetést arra a napra ütemezték, mint a megtámadott határozat elfogadását, kizárta azt, hogy a Bizottság gyakorolja visszavonási jogkörét.

101. Márpedig elismerve a háromoldalú egyeztetés⁷¹ mint az intézményközi együttműködés kifejeződése jelentőségét, ahogy arra már az első jogalap keretében utaltam, a jogalkotási folyamat politikai vetülete nem nyomhatja el annak jogi dimenzióját.

102. A háromoldalú egyeztetések ugyanis informális keretek között zajlanak, és ezekre az eljárás során bármikor, a képviselő minden szintjén sor kerülhet, a várható megbeszélés természetétől függően.⁷² Hasonlóan a rendes jogalkotási eljárásban (és korábban az együttdöntési eljárásban) szereplő egyeztetőbizottsághoz, a háromoldalú egyeztetések során döntenek azokban a vitákban, amelyek az intézmények között felmerülhetnek, az intézmények közötti egyetértésre törekedve.

103. Ezzel szemben az egyeztetőbizottságtól eltérően a háromoldalú egyeztetés nem szerepel önállóan az EUM-Szerződésben, és nem képezi a jogalkotási eljárás lefolyásának jogilag kötelező szakaszát.⁷³ Ez kitűnik a 2007. évi közös nyilatkozatból is, amelynek értelmében egy „levél tartalmazza, hogy a Tanács kész [a háromoldalú egyeztetés eredményének] elfogadására – amely jogász-nyelvész ellenőrzés tárgyát képezi –, ha azt a plenáris ülésen szavazással megerősítik”.⁷⁴ Ezért úgy vélem, hogy a megtámadott határozat „késedelmes” közlésére alapított kifogásnak nem lehet helyt adni.

104. Ezzel kapcsolatban véleményem szerint fontos hangsúlyozni, hogy a visszavonási aktust a Bizottság és a társjogalkotók közötti széleskörű kommunikációnak kell megelőznie, illetve követnie. A visszavonásra ugyanis nem kerülhet sor meglepő jelleggel, vagy a jóhiszeműség követelményét megsértve.

69 — Elmélyült elemzéshez lásd: Blumann, C., „Caractéristiques générales de la coopération interinstitutionnelle”, *L'Union européenne carrefour de coopérations*, LGDJ, 2000, p. 29–61. o.

70 — Parlament kontra Tanács ítélet (EU:C:1995:91, 23. pont) és Görögország kontra Tanács ítélet (EU:C:1988:450, 16. o.).

71 — Fontos fórumról van ugyanis szó, amelynek létrehozatala a nyolcvanas évekre tekint vissza, a háromoldalú egyeztetéseket ugyanis az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Bizottságnak a költségvetési eljárás javítására szolgáló különböző intézkedésekről szóló együttes nyilatkozata (HL 1982. C 194., 1. o.) vezette be.

72 — A 2007. évi közös nyilatkozat 8. pontja.

73 — Ugyanakkor arra vonatkozik a fent hivatkozott 2007. évi közös nyilatkozat, amelyet a Lisszaboni Szerződést megelőzően fogadtak el, és amelyből kitűnik (14. pont), hogy ha a háromoldalú egyeztetéssel zajló informális tárgyalásokon megállapodást érnek el az első parlamenti olvasat szakaszában, a Coreper elnöke a Bizottság javaslatához fűzött módosítások formájában továbbítja azt.

74 — Lásd a 2007. évi közös nyilatkozat 14. pontját.

105. E tekintetben az intézményközi megállapodások szövege hasznos információkkal szolgálhat. Ekképpen a Parlament és a Bizottság között kötött, 2010. november 20-i keretmegállapodásból kitűnik, hogy a Bizottság kellő időben részletes indokolást ad bármely olyan javaslatának visszavonása előtt, amelyről a Parlament első olvasatban már kifejezte álláspontját.⁷⁵ Ezenkívül a 2007. évi közös nyilatkozat szerint az intézmények az eljárás során jóhiszeműen együttműködnek, a döntéshozatali folyamat politikai természetének teljes tiszteletben tartásával.

106. A jelen ügyben úgy tűnik, hogy a Bizottság nem teljes mértékben teljesítette arra vonatkozó kötelezettségét, hogy kiterjedt és megfelelően időzített kommunikációt folytasson más intézményekkel. Így különösen nem jelent e tekintetben elégséges eszközt egyetlen e-mail-váltás, amelyre 2011. november 25-én került sor a Bizottság és a Tanács tisztviselői között, és amely utalt a Bizottság javaslatának elferdítésére. Mindazonáltal az iratokból kitűnik, hogy 2013 februárjától a Bizottság több alkalommal és magas szinten utalt a visszavonás lehetőségére.

107. Ekképpen a pénzügyi tanácsosok munkacsoportjának 2013. február 26-i ülésén a Bizottság képviselője hangsúlyozta, hogy a javasolt megközelítés el fogja ferdíteni a Bizottság javaslatát, ami arra indíthatja a Bizottságot, hogy tervbe vegye javaslata visszavonását.⁷⁶ Az ötödik háromoldalú egyeztetés során az intézmények, különösen a Parlament nyilvánvalóan tudatában volt a visszavonás kockázatának, mivel M. Kazak előadó azt kérte a Bizottságtól, hogy tartsa fenn, és ne vonja vissza javaslatát.⁷⁷ Ezt követően, a pénzügyi tanácsosok munkacsoportjának 2013. április 9-i ülésén a Bizottság egyértelműen és ismételten hivatkozott a visszavonás lehetőségére, amennyiben a MFA-határozatok esetében a rendes jogalkotási eljárást tartják fenn.⁷⁸ Ezenfelül a 2013. május 2-i értekezleten a Bizottság nem csupán utalt a visszavonás kockázatára, hanem elismerte, hogy ennek lehetőségét a bizottsági szolgálatok a legmagasabb szinten megvizsgálták.⁷⁹

108. Következésképpen az iratokban szereplő ténybeli elemek alapján nem lehet megállapítani azt, hogy a Bizottság megsértette a lojális együttműködés elvét.

109. Ami végül azt a kérdést illeti, hogy a Bizottság nem merítette ki a Tanács eljárási szabályzata által nyújtott eljárási lehetőségeket, emlékeztetek arra, hogy az intézmények eljárási szabályzatai olyan atipikus aktusok, amelyek meghatározzák az egyes intézmények szervezeti elveit. A többi intézmény kapcsán kifejezhető joghatások tekintetében az eljárási szabályzatok csak az intézmények közötti együttműködés szabályaira vonatkozhatnak. Ekképpen véleményem szerint nem vitatható, hogy e szabályzatok kihathatnak egy másik intézmény magatartására, többek között azáltal, hogy bizonyos követelményt írnak elő számára, vagy pedig valamilyen hatáskört ruháznak rá. Ez a helyzet a Tanács eljárási szabályzata 11. cikkének (1) bekezdéséhez kapcsolódó 3. cikkének (2) bekezdésével, amelyből az következik, hogy a Bizottság kérheti olyan pont napirendre tűzését, amely szavazási eljárást igényel. Ezzel szemben az említett rendelkezés semmilyen kötelezettséget sem ír elő a Bizottságra nézve.

110. Egyebekben a Tanács által jogalapja alátámasztása érdekében hivatkozott Parlament kontra Tanács ítélet⁸⁰ nem annak szankcionálására irányult, hogy a Parlament nem merítette ki az eljárási lehetőségeket, hanem annak a ténynek a szankcionálására, hogy határozata a szóban forgó aktustól idegen indokokon alapult, és különösen nem vette figyelembe az eljárás sürgősségét, valamint azt, hogy a rendeletet a Tanács által indokoltan képviselt időpont előtt el kellett fogadni.

75 — Egységes szerkezetbe foglalt keretmegállapodás az Európai Parlament és az Európai Bizottság közötti kapcsolatokról (HL 2010. L 304., 47. o.). E megállapodást beépítették a Parlament eljárási szabályzatába (a XIII. mellékletként).

76 — Lásd a Bizottság által benyújtott, „Report: Financial Counsellors WG of 26 February 2013, ECFIN/D2/NL/SN324590” című dokumentumot (3. o.).

77 — Ugyanott, 6. o.: „He asked COM to encourage and not to withdraw its proposal”.

78 — A Bizottság által benyújtott, „Report: Financial Counsellors WG of 9 April 2013 on MFA, ECFIN/D2/NL dl Ares(2013)” című dokumentum (1. és 5. o.).

79 — A Bizottság által benyújtott, „ECFIN/D2/NL/ dl Ares (2013) Report: Financial Counsellors WG of 2 May 2013 on the MFA” című dokumentum (2. o.).

80 — Parlament kontra Tanács ítélet (EU:C:1995:91, 27. és 28. pont).

111. Következésképpen, figyelemmel az intézményi egyensúly elvére, amely magában foglalja az intézmények autonómiáját, el kell utasítani azt az állítást, amely szerint a Bizottságot arra kötelezik a Tanács eljárási szabályzatának rendelkezései, hogy kérjen szavazást, mielőtt visszavonná jogalkotási javaslatát.

112. Mindenesetre megállapítom, hogy a Szerződések egyértelműen megosztották az Unió politikai intézményeinek feladatait és jogköreit. Ebből következik, hogy minden intézmény jogszerűen elfogadhatja saját politikai megközelítéseit és élhet a rendelkezésére álló cselekvési lehetőségekkel annak érdekében, hogy befolyást gyakoroljon más intézményekre. Ekképpen a visszavonás lehetőségének azon előzetes közlése, amelyre a Bizottság részéről a 2013. február 26-i ötödik háromoldalú egyeztetés során sor került, semmiképpen sem tekinthető hatáskörrel való visszaélést megvalósító visszaélészerű fenyegetésnek.

113. Következésképpen azt javaslom, hogy a Bíróság utasítsa el a második jogalapot.

VII – Az indokolási kötelezettség megsértéséről

A – A felek érvelése

114. Elfogadva, hogy a megtámadott határozat egy „nómenklatúrán kívüli” jogi aktust jelent, a Tanács harmadik jogalapjában előadja, hogy a jogalkotási javaslat visszavonására vonatkozó határozat bírósági felülvizsgálat alá vonható jogi aktus. Következésképpen az ilyen határozatnak tiszteletben kell tartania az EUMSZ 296. cikk második bekezdésében előírt indokolási kötelezettséget, ahogy azt az ítélkezési gyakorlat értelmezte,⁸¹ függetlenül attól, hogy e határozat az EUMSZ 288. cikk értelmében vett határozatot képez-e.⁸²

115. Márpedig a megtámadott határozathoz nem kapcsolódott semmilyen magyarázat, azt nem tették közzé, és az nem tartalmazza a visszavonás indokait.

116. A Bizottság előadja, hogy a Tanács összekeveri az EUMSZ 296. cikkben előírt, az EUMSZ 288. cikk értelmében vett uniós jogi aktusok oly módon történő indokolására vonatkozó pontos kötelezettséget, hogy az érintett aktus szövegébe iktatják az indokolást, azzal az Európai Unió Alapjogi Chartája 41. cikke (2) bekezdésének c) pontjába iktatott kötelezettséggel, amely szerint az intézmények minden határozatának a felekkel valamilyen formában közlendő indokokon kell alapulnia.

117. Előadja, hogy a megtámadott határozathoz hasonló visszavonási határozat belső eljárási határozat, nem pedig az EUMSZ 288. cikk értelmében vett jogi aktus. Az ilyen határozatnak nincs az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése vagy az EUMSZ 288. cikk értelmében vett címzettje. Nem tartalmaz címet, bevezető rendelkezéseket, preambulumbekkezdéseket és cikkeket. E határozatot nem kell az EUMSZ 297. cikk (2) bekezdése értelmében közölni, sem közzétenni ahhoz, hogy hatályba lépjen. Ennélfogva az EUMSZ 296. cikkben szereplő indokolási kötelezettség nem vonatkozik rá.⁸³

81 — Lásd többek között: Tanács kontra Bamba ítélet (C-417/11 P, EU:C:2012:718, 50. pont), valamint Kendrion kontra Bizottság ítélet (C-50/12 P, EU:C:2013:771, 41. és 42. pont).

82 — Lásd ebben az értelemben: Bizottság kontra Tanács ítélet (EU:C:2009:590, 42. pont) és Bizottság kontra Tanács ítélet (EU:C:2013:752, 28. pont).

83 — Egyébként az, hogy az eljárási határozatokat nem említik oly módon, ahogy egy ilyen határozatot a Bizottság eljárási szabályzata (HL 2010. L 55., 61. o.) 8. cikke (4) bekezdésének és 16. cikkének alapján az ülés jegyzőkönyvében, illetve az elfogadott jogi aktusok jegyzékében szerepeltetni kell, nem jelenti az indokolási kötelezettség megsértését.

B – Elemzés

118. Elismerve a Bíróság által értelmezett⁸⁴ indokolási kötelezettség alkotmányos értékét, a megtámadott aktus jellege és összefüggése alapján megállapítom, hogy a megtámadott határozat nem tartozik az EUMSZ 296. cikkben hivatkozott indokolási kötelezettség hatálya alá.

119. A jelen ügyben a Bizottság alelnöke által küldött levélből kitűnik, hogy a megtámadott határozat egyértelműen és véglegesen rögzíti a Bizottság álláspontját,⁸⁵ amely megfelel a Bizottság azon szándékának, hogy megszakítsa a jogalkotási folyamatot. Tehát az intézmények belső eljárási határozatáról van szó.

120. E tekintetben emlékeztetek arra, hogy a Bíróság az intézményközi párbeszéd keretében már elfogadta egy biztosnak a Bizottság álláspontját tükröző szóbeli nyilatkozatát mint a jogalkotási eljárás egy érvényes szakaszát. A Bíróság szerint az, hogy a Bizottság e módosított javaslata nem öltött írott formát, semmilyen következménnyel nem jár. Ugyanis „a Szerződés 149. cikkének (3) bekezdése [jelenleg EUMSZ 293. cikk (2) bekezdés] nem kívánja meg azt, hogy a javasolt módosítások szükségképpen írásbeli formát öltsenek. Az ilyen módosított javaslatok annak a közösségi jogalkotási folyamatnak részét képezik, amelyet bizonyos rugalmasság jellemez, annak érdekében, hogy el lehessen érni az intézmények között az álláspontok közelítését. Ezek alapvetően eltérnek azoktól a Bizottság által hozott aktusoktól, amelyek közvetlenül érintenek magánszemélyeket. Ilyen körülmények között e javaslatok meghozatalánál nem lehet megkövetelni a magánszemélyeket közvetlenül érintő aktusok meghozatala esetén előírt alaki szabályok szigorú betartását”.⁸⁶

121. Ez az elemzés különösen érvényes annak elismerése tekintetében, hogy egy biztosnak a testület álláspontját tartalmazó levele nem esik az indokolási kötelezettség alá, mivel az a Bíróság által meghatározott jogalkotási folyamatba tartozik.

122. Ezenkívül, ha a Bíróság elfogadja, hogy az alapeljárásban érintett *sui generis* aktus jogszerűségének felülvizsgálatát kizárólag a visszavonási jog lényegét érintő formális síkra kell korlátozni, akkor egyértelmű, hogy az EUMSZ 296. cikk értelmében vett, azon az elven alapuló indokolási kötelezettség, amely szerint a szóban forgó aktusból világosan és egyértelműen ki kell tűnnie a jogi aktust meghozó intézmény érvelésének oly módon, hogy az érdekelt megismerhessék a meghozott intézkedés indokait, a hatáskörrel rendelkező bíróság pedig gyakorolhassa felülvizsgálati jogkörét,⁸⁷ nem releváns.

123. Valójában, mivel a Bizottság a visszavonási jog lényegének fent meghatározott korlátai között marad, az indokolás nem kötelező, amennyiben a társjogalkotókat megfelelően tájékoztatták a visszavonás indokairól a háromoldalú egyeztetések során, valamint ha ezek az indokok szorosan kapcsolódnak ahhoz a szerephez, amelyet a Bizottság az EUSZ 17. cikk (1) bekezdésének megfelelően játszik.

124. Következésképpen a harmadik jogalapot el kell utasítani.

84 — Lásd többek között: Bizottság kontra Tanács ítélet (EU:C:2009:590, 37–39. és 42. pont), valamint Svájc kontra Bizottság ítélet (C-547/10 P, EU:C:2013:139, 67. pont).

85 — Azon ítélkezési gyakorlat tekintetében, amely cáfolja azt, hogy a versenyjogi biztos levele, valamint a főigazgatósága és egy tagállam közötti levelezés megtámadható jogi aktusnak minősül, mivel csak egy vállalkozások közötti megállapodás korlátozó hatásának enyhítésére irányuló javaslatról van szó, lásd: Nefarma kontra Bizottság ítélet (T-113/89, EU:T:1990:82).

86 — Lásd: Németország kontra Tanács ítélet (C-280/93, EU:C:1994:367, 36. pont).

87 — Deutsche Telekom kontra Bizottság ítélet (C-280/08 P, EU:C:2010:603, 130. és 131. pont).

125. Végül a költségek viselését illetően rámutatok arra, hogy a jelen kereset benyújtásával a Tanács jogszerűen fordult a Bírósághoz annak érdekében, hogy felvilágosításokat kapjon a Bizottság visszavonási jogkörének tartalmáról, ami kiindulásként indokolhatja a költségek két intézmény közötti megosztását. Mindazonáltal az eljárási szabályzat 138. cikkének (1) bekezdése alapján a Bíróság a peresztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A Tanácsot, mivel peresztes lett, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

VIII – Végkövetkeztetések

126. A fenti indokok összessége miatt azt javaslom, hogy

- a Bíróság utasítsa el az Európai Unió Tanácsának keresetét, és a Tanácsot kötelezze a költségek viselésére, valamint
- határozzon úgy, hogy a Bíróság eljárási szabályzata 140. cikkének (1) bekezdése alapján az eljárásba beavatkozó tagállamok maguk viselik saját költségeiket.