



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
NIILA JÄÄSKINENA
przedstawiona w dniu 18 grudnia 2014 r.¹

Sprawa C-409/13

**Rada Unii Europejskiej
przeciwko**

Komisji Europejskiej

Skarga o stwierdzenie nieważności — Prawo instytucjonalne — Artykuł 293 TFUE —
Artykuł 294 TFUE — Zasada podziału kompetencji między instytucjami Unii — Zasada równowagi
instytucjonalnej — Zasada lojalnej współpracy — Zwykła procedura ustawodawcza — Prawo Komisji
do inicjatywy — Uprawnienie do wycofania wniosku w sprawie aktu ustawodawczego —
Zakres kontroli sądowej aktu wycofania — Uzasadnienie tego wycofania

I – Wprowadzenie

1. Niniejszy spór o charakterze konstytucyjnym toczy się między Radą Unii Europejskiej i Komisją Europejską na temat tego, czy istnieje powierzone Komisji uprawnienie do wycofania wniosku legislacyjnego, a jeśli tak, jaki jest jego zakres i granice. Na wstępie pragnę podkreślić, że pomimo iż strony w niniejszej sprawie zdecydowały się na używanie wyrażenia „prawo do wycofania” jako określenia kwestionowanej kompetencji Komisji, w niniejszej opinii zamierzam w odniesieniu do niego posługiwać się wyrażeniem „uprawnienie do wycofania”², ponieważ wykonanie owego uprawnienia wpływa na sytuację prawną współprawodawcy tylko o tyle, że stanowi przeszkodę dla dalszej realizacji przez niego procedury prawodawczej.

2. Skarga Rady dotyczy decyzji Komisji z dnia 8 maja 2013 r. (zwanej dalej „zaskarżoną decyzją”) o wycofaniu projektu rozporządzenia ramowego Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego ogólne przepisy dotyczące pomocy makrofinansowej dla państw trzecich (zwanego dalej „wnioskiem dotyczącym rozporządzenia ramowego”) ³, które nastąpiło w trakcie pierwszego czytania w ramach zwykłej procedury ustawodawczej w rozumieniu art. 294 TFUE, zanim Rada formalnie przyjęła swoje stanowisko w przedmiocie tego wniosku.

3. Niniejsza skarga opiera się na trzech zarzutach wywodzonych, odpowiednio, z naruszenia zasady kompetencji powierzonych ustanowionej w art. 13 ust. 2 TUE, jak również zasady równowagi instytucjonalnej; z naruszenia zasady lojalnej współpracy ustanowionej w art. 13 ust. 2 TUE oraz z naruszenia obowiązku uzasadnienia przewidzianego w art. 296 akapit drugi TFUE.

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Uznanie istnienia takiego uprawnienia oznacza, moim zdaniem, uznanie istnienia po stronie Komisji kompetencji normatywnej do decydowania w sprawie wycofania lub utrzymania wniosku legislacyjnego, bez wymogu wyraźnej lub dorozumianej zgody ze strony pozostałych instytucji.

3 — COM(2011) 396 wersja ostateczna.

4. Zważywszy, że mamy do czynienia z pierwszą sprawą, w której zwrócono się do Trybunału o dokonanie oceny ważności aktu wycofania wniosku legislacyjnego przez Komisję, niniejsza procedura wymaga zajęcia stanowiska o charakterze zasadniczym w przedmiocie tego uprawnienia i sposobu jego wykonywania, a także w przedmiocie zakresu kontroli sądowej, jaka może być wykonywana wobec aktu wycofania. W tym względzie pragnę zauważyć, że uprawnienie Komisji do wycofania wniosku jest zagadnieniem szczególnym. Tak więc nie dość, że jedynie w niewielkim stopniu było ono analizowane w orzecznictwie i doktrynie, to jeszcze, gdy już się pojawi, jest lekceważone, ponieważ podporządkowuje się je prawu inicjatywy Komisji oraz zasadzie równowagi instytucjonalnej.

5. Z tych względów w niniejszej opinii będę starał się wydestylować istotę uprawnienia do wycofania jako takiego, proponując jednocześnie w duchu prostoty, znanej również pod nazwą „brzytwy Ockhama”⁴, rozwiązanie oparte na rozróżnieniu między, z jednej strony, aspektem formalnym uprawnienia do wycofania i, z drugiej strony, analizą zasadności aktu wycofania przyjętego przez Komisję w ramach zwykłej procedury ustawodawczej. To właśnie na podstawie tego rozróżnienia zamierzam określić granice kontroli sądowej rzeczonego uprawnienia do wycofania.

II – Okoliczności powstania sporu i zaskarżona decyzja

6. Pomoc makrofinansowa to pomoc finansowa o charakterze makroekonomicznym dla państw trzecich doświadczających krótkoterminowych trudności z bilansem płatniczym. Początkowo była przyznawana w indywidualnych przypadkach decyzjami Rady przyjmowanymi na podstawie art. 352 TFUE⁵. Od wejścia w życie traktatu z Lizbony art. 212 TFUE stanowi szczególną podstawę prawną dla decyzji o przyznaniu pomocy makrofinansowej, ponieważ muszą one zostać przyjęte przez Parlament Europejski i Radę zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, z zastrzeżeniem trybu pilnego przewidzianego w art. 213 TFUE, w ramach którego Rada może stanowić samodzielnie.

7. Zgodnie z informacjami załączonymi do akt sprawy wniosek dotyczący rozporządzenia ramowego został złożony przez Komisję na podstawie art. 209 TFUE i 212 TFUE w dniu 4 lipca 2011 r. Artykuł 7 tego wniosku dotyczył procedury przyznawania pomocy makrofinansowej. Zgodnie z ust. 1 tego artykułu kraj, który ubiega się o przyznanie pomocy makrofinansowej, powinien przedłożyć Komisji pisemny wniosek. Artykuł 7 ust. 2 w związku z art. 14 ust. 2 wniosku dotyczącego rozporządzenia ramowego stanowił, że jeżeli spełnione są warunki, o których mowa w art. 1, 2, 4 i 6, Komisja udziela pomocy makrofinansowej, o którą zwrócono się zgodnie z procedurą zwaną „sprawdzającą”, ustanowioną w art. 5 rozporządzenia w sprawie „komitologii” (UE) nr 182/2011⁶.

8. Po szeregu spotkań grupy roboczej konsultantów finansowych wniosek dotyczący rozporządzenia ramowego stał się przedmiotem podejścia ogólnego Rady zatwierdzonego przez Komitet Stałych Przedstawicieli (COREPER) w dniu 15 grudnia 2011 r. W owym podejściu ogólnym Rada zaproponowała, w szczególności, w odniesieniu do art. 7 ust. 2 rzeczonego projektu, zastąpienie powierzenia Komisji kompetencji wykonawczej zastosowaniem zwykłej procedury ustawodawczej.

4 — Przypisywana XIV-wiecznemu filozofowi Williamowi Ockhamowi zasada prostoty znajduje zastosowanie w nauce, gdyż stanowi, że „hipotezy wystarczające najprostsze są najbardziej prawdopodobne”. Wydaje mi się, że można ją przenieść na grunt rozumowania prawnego, którym należy posłużyć się w niniejszym przypadku.

5 — Poprzednie art. 308 WE i art. 235 traktatu WE.

6 — Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję (Dz.U. L 55, s. 13).

9. Na posiedzeniu plenarnym w dniu 24 maja 2012 r. Parlament przyjął w pierwszym głosowaniu w pierwszym czytaniu sprawozdanie zawierające 53 propozycje zmian do wniosku dotyczącego rozporządzenia ramowego. W sprawozdaniu zaproponowano w szczególności, aby przy przyznawaniu pomocy makrofinansowej posługiwać się aktami delegowanymi, a nie aktami wykonawczymi⁷.

10. Pomiedzy Parlamentem, Radą i Komisją odbyły się trzy nieformalne rozmowy trójstronne w dniach 5 i 28 czerwca 2012 r., jak również w dniu 19 września 2012 r. Wynikało z nich, że pomimo rozbieżności między nimi w kwestii procedury, jaką należy przeprowadzić w celu przyznania pomocy makrofinansowej, ani Parlament Europejski, ani Rada nie popierały proponowanego przez Komisję posługiwania się aktami wykonawczymi.

11. W dniu 10 stycznia 2013 r. Komisja przedstawiła na potrzeby czwartej rozmowy trójstronnej dokument nieformalny zatytułowany „Landing zone on implementing acts, delegated acts and co-decision in the MFA Framework Regulation (zwany dalej „dokumentem nieformalnym Komisji”), w którym zaproponowała rozwiązanie kompromisowe w odniesieniu do procedury przyznawania pomocy makrofinansowej. Polegało ono na „połączeniu: (i) szczegółowych warunków pomocy makrofinansowej, (ii) mechanizmów nieformalnych konsultacji poprzedzających [zaproponowany proces decyzyjny], (iii) wprowadzenia maksymalnie czterech aktów delegowanych, (iv) selektywnego zastosowania komitologii i (v) różnych mechanizmów oceny i sprawozdawczości”.

12. W następstwie czwartej rozmowy trójstronnej w dniu 30 stycznia 2013 r. Parlament i Rada przewidziały inne rozwiązanie kompromisowe polegające na zastosowaniu przy wydawaniu decyzji o przyznaniu pomocy makrofinansowej zwykłej procedury ustawodawczej, zastosowaniu aktu wykonawczego przy przyjęciu umowy z krajem będącym beneficjentem oraz na przekazaniu Komisji uprawnienia do podjęcia określonych działań związanych z przyznaniem w ten sposób pomocą⁸.

13. Przy okazji piątej rozmowy trójstronnej w dniu 27 lutego 2013 r. przedstawiciele Parlamentu i Rady potwierdzili swój zamiar pozostania przy zwykłej procedurze ustawodawczej przy przyznawaniu pomocy makrofinansowej. Zgodnie ze skargą przedstawiciel Komisji wskazał na tym etapie, że zastanawia się ona, czy takie podejście nie wypacza jej wniosku, i że w takim przypadku może wycofać go ze względu na powstałe naruszenie jej prawa do inicjatywy ustawodawczej.

14. Podejście polegające na zastąpieniu procedury aktu wykonawczego zwykłą procedurą ustawodawczą było przedmiotem porozumienia co do zasady pomiędzy Parlamentem i Radą, sformalizowanego w trakcie szóstej rozmowy trójstronnej w dniu 25 kwietnia 2013 r. Przy tej okazji przedstawiciel Komisji oficjalnie wyraził sprzeciw wobec tego podejścia. W piśmie z dnia 6 maja 2013 r., skierowanym do wiceprzewodniczącego Komisji O. Rehna, przewodniczący COREPER-u wyraził żal z powodu oświadczenia złożonego przez przedstawiciela Komisji w trakcie szóstej rozmowy trójstronnej. Zwrócił się do niego o zrewidowanie swojego stanowiska, w szczególności w obliczu mającego wkrótce nastąpić zawarcia porozumienia pomiędzy Parlamentem i Radą.

15. Pismem z dnia 8 maja 2013 r., skierowanym do przewodniczących Parlamentu i Rady, które stanowi zaskarżoną decyzję, O. Rehn poinformował, że w trakcie 2045. spotkania kolegium komisarzy postanowiło wycofać wniosek dotyczący rozporządzenia ramowego zgodnie z art. 293 ust. 2 TFUE. Protokół owego spotkania informuje w tym względzie, że „Komisja zatwierdza tok postępowania wskazany w nocie SI(2013)231”⁹. Z noty tej wynika, że służby Komisji stwierdziły, iż posłużenie się zwykłą procedurą ustawodawczą stanowiło wypaczenie wniosku dotyczącego rozporządzenia

7 — 2011/0176(COD) z dnia 24 maja 2012 r. Tekst przyjęty przez Parlament, pierwsze głosowanie w pierwszym / jedynym czytaniu (Dz.U. 2012, C 264 E).

8 — Rzeczone rozwiązanie zostało szczegółowo opisane w dokumencie z dnia 19 lutego 2013 r., przekazanym członkom grupy roboczej konsultantów finansowych, w której uczestniczyli przedstawiciele Komisji.

9 — Rzeczona nota, dołączona do akt sprawy przez Komisję, stanowi studium przygotowane przez Dyрекcję Generalną (DG) do Spraw Gospodarczych i Finansowych, pod kierunkiem gabinetu O. Rehna, opisujące przebieg negocjacji w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia ramowego oraz względy uzasadniające wycofanie.

ramowego, ponieważ procedura ta stałaby się uciążliwa i nieprzewidywalna, a przede wszystkim dlatego, że decyzje o przyznaniu pomocy w formie przepisów szczególnych miałyby taką samą rangę normatywną jak rozporządzenie ramowe. Ponadto nota ta wskazywała również na obawy natury konstytucyjnej dotyczące ograniczenia prawa Komisji do inicjatywy.

16. Parlament i Rada sformalizowały swoje porozumienie we wspólnej deklaracji, która została przyjęta w dniu 9 lipca 2013 r.

III – Żądania stron i przebieg postępowania przed Trybunałem

17. W skardze wniesionej w dniu 18 lipca 2013 r. Rada wnosi do Trybunału o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji i obciążenie Komisji kosztami postępowania.

18. W swojej odpowiedzi na skargę Komisja wnosi do Trybunału o oddalenie skargi jako bezzasadnej i obciążenie Rady kosztami postępowania.

19. Republika Czeska, Republika Federalna Niemiec, Republika Francuska, Republika Włoska, Królestwo Niderlandów, Republika Słowacka, Republika Finlandii i Królestwo Szwecji oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Rady.

20. Na rozprawie, która odbyła się w dniu 23 września 2014 r., wysłuchane zostały Republika Czeska, Republika Federalna Niemiec, Republika Francuska, Republika Włoska, Zjednoczone Królestwo, Rada i Komisja.

IV – W przedmiocie dopuszczalności

21. Należy przede wszystkim ustalić, czy zaskarżona decyzja jest aktem podlegającym zaskarżeniu w rozumieniu art. 263 TFUE. Pytanie to, jak mi się wydaje, zostało zbadane z urzędu przez Trybunał w celu stwierdzenia swojej właściwości do rozpoznania skargi.

22. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem aktami zaskarżalnymi w rozumieniu art. 263 TFUE są wszystkie wydane przez instytucje akty, bez względu na ich charakter lub formę, zmierzające do wywarcia wiążących skutków prawnych¹⁰. W celu ustalenia, czy dany akt wywołuje takie skutki, należy skupić się na jego istocie, jak również na zamiarze jego autora¹¹. Zatem postać, pod jaką wydano akt czy decyzję, jest co do zasady obojętna dla dopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności tego aktu lub tej decyzji¹².

23. W niniejszej sprawie w grę wchodzi akt nietypowy¹³, mianowicie pismo wiceprzewodniczącego Komisji skierowane do przewodniczących Parlamentu i Rady, za pomocą którego Komisja poinformowała ich o podjętej przez kolegium decyzji o wycofaniu wniosku dotyczącego rozporządzenia ramowego zgodnie z art. 293 ust. 2 TFUE.

10 — Zobacz wyroki: Komisja/Rada, zwany „wyrokiem AETR”, 22/70, EU:C:1971:32, pkt 42; Parlament/Rada i Komisja, C-181/91 i C-248/91, EU:C:1993:271, pkt 13; a także Komisja/Rada, C-27/04, EU:C:2004:436, pkt 44.

11 — Zobacz wyrok Niderlandy/Komisja, C-147/96, EU:C:2000:335, pkt 27.

12 — Postanowienie Makhteshim-Agan Holding i in./Komisja, C-69/09P, EU:C:2010:37, pkt 37, 38.

13 — Zobacz również, w przedmiocie dopuszczalności decyzji przyjętej przez przedstawicieli państw członkowskich w charakterze przedstawicieli swoich rządów, a nie członków Rady, wyrok Komisja/Rada, C-114/12, EU:C:2014:2151, pkt 38–40.

24. W rezultacie Komisja zaskarżonym aktem zakończyła procedurę ustawodawczą, pozbawiając Parlament i Radę jakichkolwiek możliwości działania. Jak bowiem zauważa Rada, zaskarżony akt ma wpływ na jej pozycję prawną, ponieważ uniemożliwia jej przyjęcie wniosku, który został do niej wcześniej złożony.

25. W niniejszej sprawie należy zatem stwierdzić, że zaskarżona decyzja wywołuje skutki prawne w stosunkach pomiędzy instytucjami. W konsekwencji zaskarżona decyzja faktycznie zmierza do wywołania wiążących skutków prawnych. W związku z tym skarga o stwierdzenie nieważności omawianej decyzji jest dopuszczalna.

V – W przedmiocie naruszenia zasady kompetencji powierzonych i zasady równowagi instytucjonalnej

A – Argumentacja stron

26. W ramach zarzutu pierwszego Rada, wspierana przez interweniujące państwa członkowskie, podkreślając jednocześnie związek między zasadą kompetencji powierzonych i zasadą równowagi instytucjonalnej¹⁴, podnosi, że traktaty nie zawierają wyraźnego odniesienia do ogólnego uprawnienia Komisji, które zezwalałoby na wycofywanie wniosków przedstawionych przez nią prawodawcy.

27. Rada kwestionuje istnienie „prawa” do wycofania, które miałoby charakter symetryczny wobec prawa do inicjatywy ustanowione w art. 17 ust. 2 TUE, quasi-absolutnego z racji jego uznaniowości. Przeciwnie, prawo Komisji do wycofania powinno być ograniczone do przypadków wystąpienia obiektywnych przesłanek, wśród których znajdowałby się upływ czasu, zaistnienie nowych okoliczności lub pojawienie się nowych danych technicznych i naukowych, powodujących nieaktualność lub bezprzedmiotowość wniosku legislacyjnego, trwały brak znaczącego postępu procedury ustawodawczej pozwalający przewidzieć jej niepowodzenie lub też wypracowanie wspólnej strategii z prawodawcą w duchu lojalnej współpracy i poszanowania równowagi instytucjonalnej¹⁵. Zatem rola Komisji w ramach zwykłej procedury ustawodawczej jest ograniczona do „uczciwego pośrednika”¹⁶.

28. Zatem nie można uznać istnienia po stronie Komisji ogólnego uprawnienia do wycofania wniosku na podstawie art. 293 ust. 2 TFUE bez naruszenia zarówno litery, jak i celu tego przepisu, który ma za zadanie ułatwienie procesu legislacyjnego. Ponadto uznanie uprawnienia ogólnego Komisji do wycofania prowadziłoby do pozbawienia skuteczności ustanowionej w art. 293 ust. 1 TFUE prawa Rady do zmiany propozycji Komisji w granicach jej przedmiotu i celu¹⁷.

29. Ponadto Rada podnosi, że uprawnienie dyskrecyjne do wycofania wniosku za każdym razem, gdy Komisja nie zgadza się ze zmianami uzgodnionymi między współprawodawcami lub gdy nie jest zadowolona z ostatecznego wyniku negocjacji, oznaczałoby przyznanie jej środka nieuzasadnionego nacisku na przebieg prac legislacyjnych, jak również prawa weta wobec działań ustawodawczych w zależności od oportunistycznych względów politycznych, co postawiłoby Komisję na równi ze współprawodawcami i prowadziłoby do wypaczenia zwykłej procedury ustawodawczej, naruszyłoby uprawnienia ustawodawcze zastrzeżone dla Parlamentu i Rady w art. 14 ust. 1 TUE i art. 16

14 — Zobacz w tym względzie wyroki: Meroni/Wysoka Władza, 9/56, EU:C:1958:7, s. 44; Meroni/Wysoka Władza, 10/56, EU:C:1958:8, s. 82; Roquette Frères/Rada, 138/79, EU:C:1980:249, pkt 33, 34; Wybot, 149/85, EU:C:1986:310, pkt 23; Parlement/Rada, C-70/88, EU:C:1990:217, pkt 22; Parlement/Rada, C-133/06, EU:C:2008:257, pkt 57.

15 — Rada odwołuje się w tym względzie do art. 7 ust. 2 i 3 Protokołu (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, załączonego do traktatów UE i FUE (zwanego dalej „protokołem w sprawie pomocniczości”).

16 — Zobacz podobnie pkt 13, 17, 22, 24 i 27 wspólnej deklaracji Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji w sprawie praktycznych zasad dotyczących stosowania procedury współdecyzji (art. 251 traktatu WE) (Dz.U. 2007, C 145, s. 5, zwanej dalej „wspólną deklaracją z 2007 r.”).

17 — Wyroki: ACF Chemiefarma/Komisja, 41/69, EU:C:1970:71; Komisja/Rada, 355/87, EU:C:1989:220, pkt 44; Eurotunnel i in., C-408/95, EU:C:1997:532, pkt 39.

ust. 1 TUE, a także umożliwiłoby Komisji przekraczanie jej uprawnienia inicjatywy ustawodawczej. Uznanie istnienia po stronie Komisji uprawnień dyskrejonalnych do wycofania wniosku jest jednocześnie sprzeczne z podziałem kompetencji oraz z zasadą demokracji w rozumieniu art. 10 ust. 1 i 2 TUE¹⁸.

30. W swoich uwagach¹⁹ Republika Federalna Niemiec dodaje, że mając na względzie zwiększenie roli Parlamentu w ramach procedury ustawodawczej, a także znaczenie, jakie instytucje Unii Europejskiej przywiązują do procedury nieformalnych negocjacji w ramach rozmów trójstronnych, Komisja nie może, pod rygorem naruszenia zasady lojalnej współpracy, wycofać swojego wniosku legislacyjnego po osiągnięciu pomiędzy współprawodawcami kompromisu przewidującego przyjęcie danego aktu ustawodawczego.

31. W odpowiedzi na skargę Komisja podnosi, że wycofanie wniosku legislacyjnego stanowi, podobnie jak przedstawienie lub zmiana takiego wniosku, jeden z przejawów prawa do inicjatywy w interesie ogólnym Unii, zapisanego w art. 17 ust. 1 zdanie pierwsze TUE. W konsekwencji, podobnie jak tylko do Komisji należy decydowanie o przedstawieniu wniosku legislacyjnego lub nieprzedstawianiu go, a także o zmianie lub braku zmian do wniosku wstępnego lub wniosku już zmienionego, jedynie do Komisji należy decyzja o tym, czy wniosek swój podtrzymać, czy go wycofać, dopóki nie został on przyjęty²⁰. Artykuł 7 protokołu w sprawie pomocniczości pokazuje, że autorzy traktatu FUE przewidzieli prawo Komisji do wycofania wniosku jako prawo ogólne.

32. Dobrze utrwalona praktyka Komisji gwarantowała poszanowanie uprawnień innych instytucji Unii oraz zasady lojalnej współpracy. Poza przypadkami okresowych wycofań grupowych Komisja przeprowadzała wycofania indywidualne, gdy stwierdzała brak poparcia politycznego dla swojej inicjatywy²¹.

33. W odniesieniu do niniejszego przypadku Komisja kwestionuje, w pierwszej kolejności, jakoby naruszyła uprawnienia prawodawcy Unii²². Wydając zaskarżoną decyzję, Komisja wykonywała obowiązki spoczywające na niej w ramach procedury ustawodawczej, które zgodnie z art. 17 ust. 1 TUE obejmują podejmowanie odpowiednich inicjatyw na rzecz wspierania ogólnego interesu Unii i to podczas całego przebiegu procedury. Komisja zaprzecza, jakoby zaskarżona decyzja naruszała art. 293 ust. 1 TFUE, i podkreśla, że stanowi on przepis proceduralny, a nie wyraz zasady ogólnej, zgodnie z którą Rada miałaby prawo do przyjęcia aktu w każdych okolicznościach, z naruszeniem obowiązku wynikającego z art. 13 ust. 2 TFUE. Wspomniany art. 293 ust. 1 TFUE nie zakazuje również Komisji wycofania wniosku legislacyjnego.

34. W odniesieniu do postanowień art. 293 ust. 2 TFUE ilustrują one fakt, że rola Komisji w procedurze ustawodawczej odgrywana jest przez cały jej przebieg i polega nie tylko na zachęcaniu do kontaktów między współprawodawcami w celu zbliżenia ich stanowisk, ale również na wykonywaniu w ramach rozmów trójstronnych własnych obowiązków poprzez obronę swojego stanowiska, w tym, w razie potrzeby, poprzez wycofanie swojego pierwotnego wniosku w okolicznościach takich jak w niniejszej sprawie.

18 — Rada odwołuje się do orzecznictwa, zgodnie z którym zasada ta znajduje swój wyraz zarówno w Parlamencie, jak i w przynależności członków Rady do rządów odpowiedzialnych politycznie przed ich parlamentami krajowymi. Zobacz podobnie wyroki: Roquette Frères/Rada, EU:C:1980:249, pkt 33; Maizena/Rada, 139/79, EU:C:1980:250, pkt 34; Komisja/Rada, C-300/89, EU:C:1991:244, pkt 20.

19 — Prawdą jest, że argument ten został przedstawiony przez Republikę Federalną Niemiec w ramach drugiego zarzutu dotyczącego naruszenia zasady lojalnej współpracy, niemniej jednak odpowiedź na ów argument ma zasadnicze znaczenie w odniesieniu do uznania rzeczonego prawa do wycofania wniosku, jako takiego.

20 — Zobacz podobnie wyrok Fediol/Komisja, 188/85, EU:C:1988:400, pkt 37.

21 — Komisja dodaje, że pomiędzy 1977 r. a 1994 r., w tych nielicznych przypadkach, gdy nie było możliwe znalezienie rozwiązania zgodnego z prawem Unii, wycofywała swoje wnioski legislacyjne ze względu na to, że ustawodawca zamierzał przyjąć akt, który stanowiłby przeinaczenie jej propozycji, poważnie naruszałby równowagę instytucjonalną lub byłby oczywiście niezgodny z prawem. Zobacz programy robocze Komisji na lata 2011, 2012 i 2013 [odpowiednio COM(2010) 623 wersja ostateczna, COM(2011) 777 wersja ostateczna i COM(2012) 629 wersja ostateczna].

22 — Zobacz podobnie wyrok Eurotunnel i in., EU:C:1997:532, pkt 39.

35. Wreszcie Komisja zaprzecza, jakoby zaskarżona decyzja naruszała zasadę demokracji, podkreślając, że na wzór innych instytucji Unii posiada ona własną legitymację demokratyczną, w szczególności na podstawie art. 17 ust. 7 i 8 TUE, a także politykę wobec Parlamentu.

B – Analiza (istnienie, zakres i wykonywanie uprawnienia do wycofania wniosku legislacyjnego w ramach zwykłej procedury ustawodawczej w rozumieniu art. 294 TFUE)

1. Wprowadzenie

36. Chociaż strony niniejszego postępowania wydają się zgodne co do tego, że prawo Unii pozwala Komisji wycofać wniosek legislacyjny, to kwestionują one podstawę konstytucyjną i zakres takiego uprawnienia. W związku z tym pragnę w pierwszej kolejności określić podstawę prawną i istotę uprawnienia Komisji do wycofania wniosku, a w drugiej kolejności przyjrzyć się charakterowi prawnemu decyzji o wycofaniu wniosku pod kątem zakresu kontroli sądowej, którą można przeprowadzić wobec takiego aktu²³.

2. Podstawy konstytucyjnego uprawnienia do wycofania wniosku

37. Jednocześnie z powołaniem się na naruszenie zasady kompetencji powierzonych Rada w ramach zarzutu pierwszego opisuje wyraźnie obawy związane z uznaniem po stronie Komisji uprawnienia, na mocy którego mogłaby ona blokować działalność prawodawczą Unii i stać się współprawodawcą dysponującym prawem weta legislacyjnego, pozbawiając w ten sposób Parlament i Radę ich prerogatyw. Jednocześnie Rada przyznaje, że możliwość wycofania przez Komisję wniosku legislacyjnego zawsze była uznawana w praktyce za korelat prawa do inicjatywy, co nie pozwala jednak, aby na tej podstawie wnioskować o istnieniu „prawa” do wycofania.

38. Uważam jednak, że obawy te nie są uzasadnione, ponieważ uznanie uprawnienia do wycofania wniosku legislacyjnego za ograniczone czasowo zgodnie z art. 294 TFUE przyczynia się samo w sobie do zachowania równowagi instytucjonalnej w rozumieniu art. 13 ust. 2 TUE, ponieważ wymaga, aby każda instytucja wykonywała swoje uprawnienia z poszanowaniem uprawnień innych instytucji²⁴. Co więcej, podejście zmierzające z jednej strony do przyznania istnienia po stronie Komisji możliwości wycofania wniosku w indywidualnych przypadkach, „ograniczone do sytuacji o charakterze obiektywnym, niezależnych od partykularnych interesów Komisji”, a z drugiej strony do podważenia istnienia takich uprawnień po stronie Komisji, wydaje mi się wewnętrznie sprzeczne.

39. Niemniej jednak nie podzielam również stanowiska, które wydaje się być broniące przez Komisję, kiedy Komisja twierdzi, że decyzja o wycofaniu podlega tym samym zasadom co przedstawienie wniosku legislacyjnego. Uważam bowiem, że w postanowieniach traktatów nie znajdzie się doskonałej symetrii między prawem inicjatywy ustawodawczej i uprawnieniem do wycofania wniosku. Przeciwnie, uprawnienie do wycofania stanowi kompetencję na pewno istotną, ale posiadającą właściwe dla niej cechy i ograniczenia.

23 — W każdym razie niniejsza analiza dotyczy wyłącznie wykonywania prerogatyw Komisji w ramach zwykłej procedury ustawodawczej i jest ograniczona w tym zakresie do stosunków z innymi instytucjami.

24 — Wyrok Parlament/Rada, EU:C:1991:373, pkt 20.

40. Bezsporne jest, że traktaty nie przewidują wyraźnie ani istnienia uprawnienia Komisji do wycofania wniosku legislacyjnego, ani a fortiori trybu jego wykonywania. Jednakże według utrwalonej tradycji Komisja przeprowadza wycofania indywidualne lub grupowe na zasadzie „porządków administracyjnych”²⁵. W orzecznictwie Trybunału możliwość wycofania pojawia się jedynie incydentalnie; wynika z niego, że „Komisja może cofnąć lub zmienić swój wniosek [...], jeśli po ponownej ocenie interesów Wspólnoty uważa przyjęcie rozpatrywanych środków za niepotrzebne”²⁶. Możliwość wycofania jest także dopuszczalna na mocy protokołu w sprawie pomocniczości, który przewiduje wycofanie wniosku legislacyjnego ze względu na wyrażone przez parlamenty krajowe wątpliwości co do przestrzegania zasady pomocniczości.

41. W tym względzie pragnę przede wszystkim zauważyć, że legitymizacja Unii opiera się na stwierdzeniu, zgodnie z którym traktaty założycielskie uznawane są za kartę konstytucyjną tworzącą porządek prawny, którego podmiotami są obywatele Unii²⁷. Ta legitymizacja oznacza, że normy regulujące sposób dochodzenia do decyzji przez instytucje, stworzone przez traktaty, „nie pozostają w dyspozycji ani państw członkowskich, ani samych instytucji”²⁸. W szczególności granice kompetencji powierzonych Komisji przez konkretne postanowienie traktatu nie mogą zostać wywnioskowane z zasady ogólnej, lecz należy je wywodzić z wykładni pojęć, którymi posługuje się rozpatrywane postanowienie²⁹.

42. I tak, zgodnie z art. 14 ust. 1 TUE i art. 16 ust. 1 TUE w związku z art. 289 ust. 1 TFUE, funkcja „prawodawcza” leży w gestii Parlamentu i Rady. Wykonują ją one wspólnie. Natomiast, zgodnie z art. 17 ust. 2 TUE, akt ustawodawczy może zostać przyjęty wyłącznie na wniosek Komisji, z wyjątkiem przypadków, gdy traktaty stanowią inaczej. Zgodnie z art. 17 ust. 1 TUE Komisja wspiera ogólny interes Unii i podejmuje w tym celu odpowiednie inicjatywy.

43. Koncepcja powierzenia Komisji zadania polegającego na identyfikowaniu interesu ogólnego ogółu państw członkowskich i proponowaniu właściwych rozwiązań w celu ich zaspokojenia doprowadziła w systemie wspólnotowym do powierzenia Komisji quasi-monopolu na inicjatywę ustawodawczą³⁰. Podczas gdy mówi się niekiedy o deprecjacji politycznej tego uprawnienia Komisji, należy podkreślić, że kolejne reformy ram instytucjonalnych nie zmieniły treści prawa inicjatywy Komisji³¹.

25 — Komisja przeprowadza je albo na początku mandatu kolegium, albo co roku w ramach przeglądu ogólnego, biorąc pod uwagę wiążące cele, stan zaawansowania procedury ustawodawczej oraz weryfikację przestrzegania wymogów w dziedzinie poprawy ustawodawstwa. Zobacz na przykład komunikat Komisji zatytułowany „Wyniki przeglądu wniosków legislacyjnych nierozstrzygniętych przez prawodawcę” [COM(2005) 462 wersja ostateczna, pkt 1]. W przedmiocie problematyki samoograniczenia uprawnień ustawodawczych przez Komisję ze względów politycznych, a mianowicie w celu uniknięcia przeinaczenia wniosku, którego ostatni przykład pochodzi z 1994 r., zob. P. Ponzano, „Le droit d’initiative de la Commission européenne: théorie et pratique”, *Revue des affaires européennes*, 2009–2010/1, s. 27 i nast. (dostępne na stronie internetowej: <http://ddata.over-blog.com/xxxxxy/2/48/17/48/Fichiers-pdf/Europe/Droit-d-initiative-de-la-Commission.pdf>, s. 11), gdzie znajduje się odesłanie do A. Rasmussena, „Challenging the Commission’s right of initiative”, *West European Politics*, vol. 30, No 2, 244–264 (z marca 2007 r.). Wreszcie zob. odpowiedź Komisji z dnia 23 stycznia 1987 r. na pytanie pisemne nr 2422/86 Fernanda Hermana do Komisji: wycofanie wniosku przez Komisję (Dz.U. C 220, s. 6).

26 — Wyrok Fediol/Komisja, EU:C:1988:400.

27 — Zobacz podobnie opinia 1/91, EU:C:1991:490, pkt 21; wyrok van Gend & Loos, 26/62, EU:C:1963:1, s. 2.

28 — Wyrok Zjednoczone Królestwo/Rada, 68/86, EU:C:1988:85, pkt 38; a także opinia rzecznika generalnego M. Poirasa Madura w sprawie Parlament/Rada i Komisja, C-133/06, EU:C:2007:551, pkt 29.

29 — Wyrok Francja i in./Komisja, od 188/80 do 190/80, EU:C:1982:257, pkt 6.

30 — Zobacz opracowanie przedstawione przez M. Barniera i A. Vittorina, członków Konwentu: *Le droit d’initiative de la Commission*, La Convention européenne, Bruxelles, 3 septembre 2002, CONV 230/02. Bezsporne jest, że prawo to nie ma już charakteru wyłącznego, w szczególności w świetle art. 7 TUE, art. 11 ust. 4 TUE, art. 129 ust. 3 i 4 TFUE, art. 252 akapit pierwszy TFUE i art. 308 akapit trzeci TFUE.

31 — Zobacz, w szczególności, studium P. Soldatos, *L’urgence de protéger le pouvoir d’initiative législative de la Commission européenne*, [w:] *L’Union européenne et l’idéal de la meilleure législation*, Éditions Pédone 2013, s. 175–190.

44. W tym kontekście, nawet przy uznaniu, że rozwój prawa Unii ma wpływ na pojęcie „sposobu działania wspólnotowego”³², jego stosowanie nie ulega ograniczeniu i nadal stanowi on oryginalny system podziału władzy³³, wyrażający się w procesach decyzyjnych leżących u podstaw rozróżnienia pomiędzy Unią a wszelkimi innymi podmiotami państwowymi lub międzynarodowymi organizacjami międzyrządowymi. Sposób ten jest zatem cechą sui generis ponadnarodowego mechanizmu prawodawczego ustanowionego przez traktaty.

45. Zatem błędem jest, moim zdaniem, uproszczone utożsamienie roli, którą Komisja odgrywa w tym zakresie, z działalnością o charakterze wykonawczym w ścisłym tego słowa znaczeniu³⁴. Zadaniem Komisji nie jest bowiem zajmowanie stanowiska tylko w charakterze przyszłego organu wprowadzającego w życie przepisy ustawowe, które zostaną przyjęte przez Parlament i Radę, lecz w charakterze depozytariusza interesu ogólnego Unii, a w rzeczywistości instytucji, która o nim przypomina³⁵.

46. Obowiązek reprezentowania interesu Unii, który spoczywa na Komisji na podstawie art. 17 ust. 1 TUE stanowi, moim zdaniem, główne uzasadnienie przyznania jej uprawnienia do wycofania wniosku legislacyjnego.

47. Prawdą jest, że traktat UE nie nadaje Komisji rangi współprawodawcy. Jednakże jej udział w procesie prawodawczym wynika z posiadanego przez nią uprawnienia inicjatywy ustawodawczej w rozumieniu art. 17 TUE i klauzuli zawartej w art. 293 ust. 1 TFUE, zgodnie z którą Rada może zmieniać wniosek Komisji, jedynie stanowiąc jednomyślnie, a także z art. 293 ust. 2 TFUE, który upoważnia Komisję do zmiany wniosku legislacyjnego do czasu podjęcia działań prawodawczych przez Radę. W związku z tym uprawnienie do wycofania wynika z roli, która została powierzona Komisji w ramach procesu legislacyjnego, i opiera się zatem łącznie na art. 17 ust. 1 i 2 TUE i art. 293 ust. 1 i 2 TFUE.

48. Ponadto w świetle orzecznictwa dotyczącego równowagi instytucjonalnej, zważywszy, że traktaty przyznają Komisji prerogatywę konstytucyjną dającą jej prawo do niezależnej oceny zasadności przedstawienia wniosku legislacyjnego lub jego zmiany, żadna inna instytucja nie może zobowiązać Komisji do podjęcia inicjatywy, jeśli ta nie widzi w tym interesu Unii³⁶. Wykonanie uprawnienia do wycofania może zatem być traktowane jako ostateczny wyraz monopolu inicjatywy ustawodawczej Komisji, rozumianej jako przejaw jej roli strażniczki interesu Unii.

32 — Odnosząc się do konstrukcji europejskiej, Jean Monnet uważał, że „jej centralnym elementem jest stały dialog, [który Wspólnota] organizuje między instytucjami krajowymi i instytucjami wspólnotowymi, których cele są ze sobą powiązane i które mogą być realizowane tylko solidarnie [...]”. Dialog ten, nierozzerwalnie związany z podejmowaniem decyzji, jest istotą życia wspólnotowego i wyróżnia go spośród nowoczesnych systemów politycznych”, J. Monnet, *Mémoires*, Paris 1976, s. 626. W piśmiennictwie prawniczym zob., między innymi, R. Dehousse, *La méthode communautaire, a-t-elle encore un avenir?*, [w:] *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis*, vol. I (2003), s. 95. P. Manin, *La méthode communautaire: changement et permanence*, [w:] *Mélanges en hommage à Guy Isaac*, t. 1 (2004), s. 213–237. W przedmiocie metody działania wspólnotowego jako „rdzenia” integracji europejskiej w ramach Wspólnot, w porównaniu do trybów bardziej „międzyrządowych”, zob. także opinia rzecznika generalnego J. Mazáka w sprawie Komisja/Rada (C-440/05, EU:C:2007:393).

33 — Zobacz biała księga na temat rządzenia [COM(2001) 428]: „sposób ten opiera się na zasadach, zgodnie z którymi: 1) Komisja jako jedyna przedstawia wnioski legislacyjne i polityczne. Jej niezależność wzmacnia jej zdolność do wykonywania polityk, działania w roli strażniczki traktatu i reprezentowania Unii w negocjacjach; 2) akty prawodawcze i budżetowe są przyjmowane przez Radę (przedstawiciela państw członkowskich) oraz Parlament (przedstawiciela obywateli). Realizację polityk powierza się Komisji i organom krajowym; 3) Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich gwarantuje poszanowanie praworządności”.

34 — Takie utożsamienie prowadziłoby do upodobnienia do klasycznych systemów parlamentarnych, w których prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje suwerenowi. Tymczasem w sensie historycznym ta prerogatywa suwerena była ograniczona uprawnieniem, przyznanym parlamentom narodowym, do proponowania poprawek, które to organy następnie uzyskiwały prawo inicjatywy ustawodawczej.

35 — S. Roland, *Le triangle décisionnel communautaire à l'aune de la théorie de la séparation des pouvoirs*, Bruylant, 2008 (cytowany przez M. Tropera), s. 315.

36 — Zobacz podobnie wyrok Parlament/Rada, EU:C:1990:217, pkt 19.

49. Z tego względu jestem zdania, że w obecnym stanie prawa Unii uznanie, czy nawet potwierdzenie uprawnienia Komisji do wycofania wniosku nie narusza zasady kompetencji powierzonych w rozumieniu art. 13 ust. 2 TFUE. Jest ono raczej jej szczególnym wyrazem, bez uszczerbku dla zasad wykonywania tego uprawnienia, które z kolei mogą w stosownych przypadkach zaburzyć równowagę konstytucyjną – zagadnienie to zostanie zbadane poniżej.

50. W tym względzie należy uznać wartość art. 293 TFUE³⁷, który stanowi instrument mający na celu zapewnienie równowagi między uprawnieniami Rady i Komisji³⁸. W istocie, postanowienie to, którego treść nie zmieniła się istotnie od podpisania traktatu EWG, zawiera dwa ściśle ze sobą powiązane uregulowania, a mianowicie jedno wykluczające przyjęcie tekstu przez Radę bez zgody Komisji, a drugie umożliwiające Komisji łatwe dokonywanie zmian w swoim wniosku w każdej chwili, efektem czego Rada nie musi głosować jednomyślnie³⁹. Niemniej jednak kolejne zmiany traktatu ograniczyły korzystanie z ust. 1 tego artykułu, w szczególności od czasu szerszego stosowania współdecydowania, a następnie zwykłej procedury ustawodawczej w rozumieniu traktatu z Lizbony. W istocie art. 293 ust. 1 TFUE nie znajduje zastosowania ani w przypadku komitetu pojednawczego, ani w przypadku trzeciego czytania w rozumieniu art. 294 TFUE, ani w ramach procedury budżetowej, ponieważ przypadki te regulują przepisy szczególne.

51. Wreszcie należy zbadać argument dotyczący zasady demokracji, podniesiony przez rząd niemiecki pod kątem wzmocnienia roli Parlamentu jako współprawodawcy. W istocie rząd ten wnosi o dokonanie wykładni art. 293 ust. 2 TFUE jako dotyczącego, w szczególności, przebiegu negocjacji pomiędzy Parlamentem a Radą. Taka wykładnia wydaje się wychodzić z założenia, że w momencie, gdy dojdzie do porozumienia politycznego między prawodawcami, Komisja nie miałaby możliwości wykonywania swoich uprawnień w odniesieniu do wniosku legislacyjnego, co potwierdzałoby pełnioną przez nią rolę mediatora w służbie prawodawcy („uczciwy pośrednik”).

52. Przyznając, że udział Parlamentu w procedurze ustawodawczej odzwierciedla fundamentalną zasadę demokratyczną, zgodnie z którą lud uczestniczy w sprawowaniu władzy za pośrednictwem zgromadzenia przedstawicielskiego⁴⁰, jestem zdania, że przyjęcie z góry uprzywilejowanego założenia maksymalizacji udziału Parlamentu w procesie decyzyjnym oznaczałoby naruszenie równowagi instytucjonalnej ustalonej przez traktat⁴¹. Co więcej, należy z powrotem umieścić tę dyskusję w jej prawidłowym kontekście konstytucyjnym, czyli sporu dotyczącego podstawy prawnej przyjmowanego aktu. Tymczasem niniejsza sprawa dotyczy odrębnej kwestii konstytucyjnej podstawy uprawnienia do wycofania wniosku legislacyjnego. W każdym razie orzecznictwo Trybunału nie potwierdza stanowiska, którego broni rząd niemiecki⁴².

37 — Doktryna podkreśla fakt, że art. 293 TFUE odzwierciedla sam w sobie moc prawa Komisji do inicjatywy. Zobacz podobnie, Grabitz/Hilf/Nettesheim, Krajewski/Rösslein, *Das Recht der Europäischen Union*, 53. Ergänzungslieferung 2014, AEUV Art. 293 Kommissionsvorschlag; Änderungsrecht, Rn. 1.

38 — Celem przypomnienia, zgodnie z art. 293 TFUE: 1. Jeżeli na mocy traktatów Rada stanowi na wniosek Komisji, może ona zmienić ten wniosek wyłącznie jednomyślnie, z wyjątkiem przypadków, o których mowa w art. 294 ust. 10 i 13, art. 310, 312, 314 oraz w art. 315 akapit drugi. 2. Dopóki Rada nie podjęła działań, Komisja może zmienić swój projekt w każdej chwili w toku procedur prowadzących do przyjęcia aktu Unii.

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

40 — Zobacz podobnie wyroki: Komisja/Rada, zwany „wyrokiem Dwutlenek tytanu”, C-300/89, EU:C:1991:244, pkt 20; a także Parlament/Rada, C-65/93, EU:C:1995:91, pkt 21; Parlament/Rada, C-155/07, EU:C:2008:605, pkt 78.

41 — Podzielał zatem opinię wyrażoną przez rzecznika generalnego M. Poiaresa Madura w sprawie Komisja/Parlament i Rada (C-411/06, EU:C:2009:189, przypis 5). Zgadza się bowiem ze znaczeniem bezpośrednio demokratycznej reprezentatywności jako probierza demokracji europejskiej podkreślił on, że demokracja europejska wymaga również zachowania delikatnej równowagi pomiędzy krajowym i europejskim wymiarem demokracji, z których niekoniecznie którykolwiek musi wieść prym. Dlatego też Parlament Europejski nie posiada takich samych uprawnień, co parlamenty krajowe w procesie prawodawczym, a chociaż można argumentować na rzecz wzmocnienia uprawnień Parlamentu Europejskiego, to decyzję taką powinien podjąć lud europejski poprzez zmianę traktatów.

42 — W rzeczywistości bowiem, według Trybunału, uznanie, że instytucja ma możliwość wprowadzania wtórnych podstaw prawnych – niezależnie od tego, czy zmierzałyby one do usztywnienia, czy też złagodzenia trybu wydawania aktu – prowadziłoby do zezwolenia jej na naruszenie zasady równowagi instytucjonalnej. Zobacz podobnie wyrok Parlament/Rada (EU:C:2008:257, pkt 56, 57).

53. Ponadto od czasu wejścia w życie traktatu z Lizbony Parlament stał się, jako współprawodawca, równy Radzie w ramach zwykłej procedury ustawodawczej, co jest, moim zdaniem, fundamentalnym sygnałem zwiększenia roli Parlamentu na obecnym etapie rozwoju prawa Unii. W szczególności, gdy porówna się pierwsze czytanie i kolejne czytania procedury ustawodawczej w rozumieniu art. 294 TFUE, widać wyraźnie znaczenie stosunku pomiędzy Parlamentem a Radą i zmniejszenie odpowiedniej roli Komisji⁴³. Tak więc drugie czytanie nie dotyczy już wniosku Komisji, lecz poprawek do stanowiska Rady, co do których Komisja może albo wyrazić zgodę, albo wyrazić opinię negatywną⁴⁴. Postępowanie toczy się wtedy w ramach trzeciego czytania na podstawie projektu przyjętego przez Parlament i Radę⁴⁵.

54. Prawdą jest, że od pierwszego czytania znaczenie mają negocjacje pomiędzy Parlamentem i Radą. Tym samym Rada czerpie korzyść z tego, że przyjmuje „podejście ogólne”, które jest uważane de facto za podstawowy element negocjacji⁴⁶. Natomiast nic w treści art. 293 TFUE i 294 TFUE nie pozwala na poparcie tezy, zgodnie z którą formalne lub nieformalne porozumienie polityczne pomiędzy Parlamentem a Radą bezwzględnie przeważa nad wykonywaniem prawa inicjatywy Komisji na etapie pierwszego czytania. Przeciwnie, wykonywanie tej kompetencji stanowi wyraz równowagi instytucjonalnej. W tym względzie rząd niemiecki przyznaje, że w niektórych przypadkach Komisja może wycofać swój wniosek na podstawie niepisanego prawa o charakterze uzupełniającym.

55. Z uwagi na całość powyższych rozważań wydaje się, że uznanie istnienia uprawnienia Komisji do wycofania wniosku powinno zostać zawężone w ten sposób, że z tego rodzaju uprawnienia można skorzystać, biorąc pod uwagę jego skutki, wyłącznie przy poszanowaniu granic ustanowionych w traktatach i przez ogólne zasady prawa. Zgodziłbym się zatem w pełni ze stanowiskiem Rady, gdy podkreśla ona, że uprawnienie do wycofania nie może być wykonywane w sposób stanowiący nadużycie⁴⁷. Należy zatem wyznaczyć zakres uprawnienia do wycofania.

3. W przedmiocie istoty uprawnienia Komisji do wycofania

56. Po pierwsze, wydaje mi się bezsporne, że uznanie uprawnienia do wycofania, a zwłaszcza jego wykonywanie przez Komisję, wpływa na pozycję normatywną innych instytucji uczestniczących w procedurze ustawodawczej. Ponieważ jest ono zakotwiczone w obowiązku, powierzonym Komisji na mocy traktatu UE, reprezentowania interesu Unii, jego wykonywanie stoi na przeszkodzie realizacji procedury ustawodawczej przez współprawodawców. Zważywszy, że wpływa na ich sytuację prawną w sposób ostateczny, uprawnienie do wycofania wniosku nie może być nieograniczone.

57. Po pierwsze, uprawnienie do wycofania stanowi przede wszystkim prerogatywę przysługującą Komisji w sposób ograniczony w czasie. W ramach zwykłej procedury ustawodawczej Komisji przyznano ważną funkcję strażniczki interesu ogólnego na różnych etapach procedury, dzięki czemu prowadzi ona arbitraż polityczny między instytucjami, przy zachowaniu swojej własnej autonomii. Rola Komisji zmienia się w znacznym stopniu w trakcie procedury ustawodawczej. Ten sam los powinien

43 — Artykuł 294 ust. 1–6 TFUE jest sformułowany w następujący sposób: „1. W przypadku gdy w traktatach czyni się odwołanie do zwykłej procedury ustawodawczej w celu przyjęcia aktu, stosowana jest następująca procedura. 2. Komisja przedstawia projekt Parlamentowi Europejskiemu i Radzie. Pierwsze czytanie 3. Parlament Europejski uchwała stanowisko w pierwszym czytaniu i przekazuje je Radzie. 4. Jeżeli Rada zatwierdzi stanowisko Parlamentu Europejskiego, projektowany akt zostaje przyjęty w brzmieniu, które odpowiada stanowisku Parlamentu Europejskiego. 5. Jeżeli Rada nie zatwierdzi stanowiska Parlamentu Europejskiego, przyjmuje własne stanowisko w pierwszym czytaniu i przekazuje je Parlamentowi Europejskiemu. 6. Rada informuje w pełni Parlament Europejski o powodach, które doprowadziły ją do przyjęcia jej stanowiska w pierwszym czytaniu. Komisja informuje w pełni Parlament Europejski o swoim stanowisku”.

44 — Zgodnie z art. 294 ust. 7 lit. c) TFUE, „[j]eżeli w terminie trzech miesięcy od tego przekazania Parlament Europejski zaproponuje większością głosów wchodzących w jego skład członków poprawki do stanowiska Rady w pierwszym czytaniu, zmieniony w ten sposób tekst jest przekazywany Radzie i Komisji, która wydaje opinię w przedmiocie tych poprawek”.

45 — Zgodnie z art. 294 ust. 11 TFUE „Komisja uczestniczy w pracach komitetu pojednawczego i podejmuje wszelkie niezbędne inicjatywy na rzecz zbliżenia stanowisk Parlamentu Europejskiego i Rady”.

46 — Zobacz J.P. Jacqué, *Le Conseil après Lisbonne*, *Revue des affaires européennes*, 2012/2, s. 213 i nast.

47 — Punkt 62 skargi.

zatem być udziałem uprawnienia do wycofania wniosku legislacyjnego, którego nie należy mylić z prawem weta prawodawczego, będącego prerogatywą władzy wykonawczej, powszechnie przyznawaną szefom państwa, służącą do tego, aby przeszkodzić, poprzez zawieszenie lub w sposób definitywny, wejściu w życie aktu ustawodawczego przyjętego przez instytucję sprawującą władzę ustawodawczą.

58. To właśnie z tego powodu należy uznać, że art. 293 ust. 2 TFUE, zgodnie z którym Komisja zachowuje uprawnienie do zmiany projektu, ustanawia ograniczenie czasowe dotyczące również wykonywania uprawnienia do wycofania.

59. Porównanie między różnymi czytaniem przewidzianymi w art. 294 TFUE pozwala bowiem stwierdzić, że na etapie pierwszego czytania Komisja wykonuje swe uprawnienie do inicjatywy pod warunkiem przestrzegania zasad ogólnych, podczas gdy na etapie drugiego i trzeciego czytania jej prerogatywy konstytucyjne są coraz mniejsze.

60. Po tym, jak Rada przyjęła „własne stanowisko w pierwszym czytaniu” w rozumieniu art. 294 ust. 5 TFUE, Rada „stanowi” w rozumieniu art. 293 ust. 1 TFUE, co oznacza, że rola Komisji ogranicza się na podstawie art. 294 ust. 7 lit. c) i art. 294 ust. 9 TFUE do wydania opinii w odniesieniu do poprawek, zaproponowanych przez Parlament podczas drugiego czytania, do stanowiska Rady przyjętego w pierwszym czytaniu. Tak więc podział uprawnień prawodawczych pomiędzy Parlamentem a Radą, który ma swe źródło w poprzedniej procedurze współpracy, nie pozwala Komisji na zmianę lub a fortiori wycofanie swej propozycji po tym, jak Rada przyjęła formalnie swoje stanowisko. Komisja jednak bierze w pełni udział w procedurze aż do końca. Rada, zanim jest w stanie wypowiedzieć się co do stanowiska Parlamentu, musi otrzymać opinię Komisji w przedmiocie tych poprawek⁴⁸.

61. W konsekwencji, ponieważ uprawnienie do wycofania stanowi jeden z przejawów obowiązków powierzonych Komisji na mocy traktatów, a w szczególności jej prawa do inicjatywy ustawodawczej, należy art. 294 ust. 5 TFUE interpretować jako ustanawiający granice czasowe, po przekroczeniu których Komisja nie jest już uprawniona do wycofania propozycji aktu ustawodawczego⁴⁹.

62. Przypadek szczególny wycofania wynikający z protokołu w sprawie pomocniczości przemawia również na rzecz takiej wykładni granic czasowych możliwości wykonania uprawnienia do wycofania wniosku. W istocie, jeśli pomimo wątpliwości parlamentów narodowych co do poszanowania zasady pomocniczości przez projekt aktu ustawodawczego, wyrażonych na mocy art. 6 wspomnianego protokołu, Komisja utrzymuje swój wniosek, prawodawca ma obowiązek, zgodnie z art. 7 ust. 3 lit. a) tegoż protokołu, wypowiedzieć się w przedmiocie przestrzegania zasady pomocniczości, zanim zakończy pierwsze czytanie. Oznacza to, że ewentualne sprzeciwy parlamentów narodowych, a także decyzja Komisji odnośnie do wycofania, utrzymania lub zmiany wniosku muszą nastąpić na wcześniejszym etapie, a w każdym razie przed zakończeniem pierwszego czytania.

63. Ponadto takie ustalenie granic czasowych potwierdza zgodność z prawem wycofania grupowego dokonywanego dotąd przez Komisję. W braku bowiem terminów zawitych w ramach pierwszego czytania. Komisja pozostaje na tym etapie odpowiedzialna za wnioski legislacyjne. Ponieważ pierwsze czytanie nie podlega żadnemu terminowi, debata może być prowadzona tak długo, jak długo instytucje uznają to za stosowne, nawet kilka lat. W tym kontekście spójne wydaje się zatem rozwiązanie

48 — Odnośnie do szczegółów, zob. przewodnik po zwykłej procedurze ustawodawczej, broszura Rady z 2010 r. dostępna pod adresem internetowym: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/QC3109179PLC.pdf>

49 — Jest zrozumiałe samo przez się, że jeśli Rada zatwierdzi stanowisko Parlamentu w rozumieniu art. 294 ust. 4 TFUE, Komisja nie może już wykonać swojego uprawnienia do wycofania.

polegające na przyznaniu Komisji uprawnienia, tudzież obowiązku, wycofania swojego wniosku, gdy utraci przekonanie, że dany akt leży jeszcze w interesie ogólnym Unii. Natomiast podczas czytania drugiego lub czytania trzeciego terminy zawite, bardzo krótkie⁵⁰, obowiązują w sposób ścisły i na tym etapie „właścicielami” przyjmowanego aktu stają się współprawodawcy.

64. Wreszcie uregulowanie uprawnienia do wycofania wniosku przez postanowienia traktatu spełnia elementarny wymóg pewności prawa. W tym kontekście argument podniesiony przez rząd niemiecki⁵¹, zgodnie z którym sformalizowanie porozumienia pomiędzy Parlamentem a Radą w postaci wyników rozmów trójstronnych stanowiłoby przeszkodę w wycofaniu wniosku przez Komisję, nie może zostać uwzględniony. Oczywiście należy pamiętać o podwójnym wymiarze procedury ustawodawczej, to jest prawnym, lecz również politycznym, przy czym ten ostatni okazuje się decydujący w tym znaczeniu, że pozwala osiągnąć porozumienie⁵². Niemniej konieczność zachowania dyscypliny prawnej, wynikająca z zasady konstytucyjnej demokracji przedstawicielskiej, która wymaga przejrzystości procedur przyjmowania aktu ustawodawczego, ma pierwszeństwo w tym sensie, że porozumienie to musi zostać później zakotwiczone w jednym z postanowień traktatu, gdyż inaczej powstaje ryzyko bezprawności działania prawodawcy⁵³.

65. Po drugie, w obrębie uprzednio zdefiniowanych ram czasowych uprawnienie do wycofania podlega podstawowemu ograniczeniu wynikającemu z konieczności poszanowania zasady lojalnej współpracy, o której mowa w art. 13 ust. 2 TUE. W istocie, w ramach dialogu pomiędzy instytucjami, na którym opiera się procedura ustawodawcza, wiążą instytucje te same wzajemne obowiązki lojalnej współpracy, które regulują stosunki między państwami członkowskimi a instytucjami Unii⁵⁴.

66. Wreszcie uprawnienie do wycofania podlega ograniczeniu, którego naruszenie może stanowić podstawę skargi na bezczynność w rozumieniu art. 265 TFUE. Wycofanie wniosku legislacyjnego może bowiem stanowić po stronie Komisji uchybienie obowiązkowi działania⁵⁵.

4. W przedmiocie charakteru decyzji o wycofaniu wniosku legislacyjnego i granic kontroli sprawowanej przez sąd Unii

67. W odpowiedzi na skargę Komisja twierdzi, że wydała zaskarżoną decyzję ze względu na to, iż akt ustawodawczy, który współprawodawcy zamierzali przyjąć pomimo jej ostrzeżeń, stanowił przeinaczenie jej wniosku i wiązał się z poważnym naruszeniem równowagi instytucjonalnej z powodu porozumienia co do zasady pomiędzy Parlamentem i Radą zmierzającego do zastąpienia w art. 7 wniosku dotyczącego rozporządzenia ramowego przyznania kompetencji wykonawczej Komisji

50 — W ramach zwykłej procedury ustawodawczej pierwszy etap składa się z pierwszego czytania, które nie podlega żadnemu terminowi, a następnie drugiego czytania, w którym obowiązuje podwójny termin trzech miesięcy plus jeden miesiąc w odniesieniu do drugiego czytania Parlamentu i trzech miesięcy plus jeden miesiąc w odniesieniu do drugiego czytania Rady. Komitet pojednawczy podlega terminowi sześciu tygodni (z zastrzeżeniem przedłużenia na podstawie art. 294 ust. 14 TFUE). Następnie, w odniesieniu do trzeciego czytania Parlamentu i Rady, obowiązuje ten sam termin sześciu tygodni.

51 — W ramach zarzutu drugiego rząd niemiecki, chociaż zaprzecza zgodności z prawem wycofania w przypadkach wymienionych przez Komisję, wnosi, tytułem żądania ewentualnego, o dokonanie wykładni art. 293 ust. 2 TFUE w ten sposób, że w świetle zasady lojalnej współpracy ostatnim momentem, kiedy jest możliwe wykonanie przez Komisję prawa zmiany i a fortiori skorzystanie z przysługującej jej niepisanej możliwości wycofania, jest zaistnienie porozumienia pomiędzy Parlamentem i Radą.

52 — Powróć do zagadnienia statusu porozumień międzyinstytucjonalnych w ramach zarzutu drugiego.

53 — Zobacz w tym względzie, w przedmiocie wymogu przejrzystości, art. 16 ust. 8 TUE, na mocy którego posiedzenia Rady są jawne, kiedy Rada obraduje i głosuje nad projektem aktu ustawodawczego. Przejrzystość w tych kwestiach przyczynia się do umocnienia demokracji, gdyż umożliwia obywatelom skontrolowanie wszelkich informacji, które legły u podstaw aktu prawnego. Zobacz podobnie w szczególności wyrok Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05P, EU:C:2008:374, pkt 46.

54 — Zobacz mutatis mutandis wyrok Parlament/Rada, EU:C:1995:91, pkt 23.

55 — Zobacz w tym względzie postanowienie Parlament/Komisja, C-445/93, EU:C:1996:283. Aspekt ten jest także ściśle związany z faktem, że ograniczenie uprawnienia do wycofania można znaleźć też w art. 241 TFUE w zakresie, w jakim Komisja musi przedstawić powody leżące u podstaw decyzji o wycofaniu, w przypadku gdy Rada domaga się od Komisji przedłożenia jej wszelkich właściwych propozycji na podstawie tego artykułu. Powody te powinny w szczególności prowadzić do wykazania, że ewentualny wniosek legislacyjny nie odpowiada interesowi Unii w rozumieniu art. 17 ust. 1 TFUE. Dotyczy to również kwestii prawa inicjatywy de iure i de facto. Zobacz dokument Konwencji zatytułowany „Le droit d’initiative de la Commission” (CONV 230/02, s. 4).

zastosowaniem zwykłej procedury ustawodawczej, ze szkodą dla celów skuteczności, przejrzystości i spójności realizowanych przez ten wniosek. Dodaje ona, że inne przepisy rzeczzonego wniosku dotyczącego rozporządzenia ramowego, służące uregulowaniu jej kompetencji wykonawczych, zostały pozbawione jakiegokolwiek skuteczności prawnej przez zmianę uzgodnioną przez Parlament i Radę.

68. Zdaniem Komisji przeinaczenie wniosku dotyczącego rozporządzenia ramowego wynikało nie tyle z odmowy powierzenia jej kompetencji do wydawania decyzji indywidualnych o przyznaniu pomocy makrofinansowej, co z woli współprawodawców zachowania zwykłej procedury ustawodawczej w tym względzie. Podkreśla ona, że gdyby postanowiono, zgodnie z pierwotną sugestią Parlamentu, posłużyć się aktami delegowanymi w warunkach określonych w art. 290 ust. 2 TFUE, wybór ten nie stanowiłby w jej przekonaniu przeinaczenia. Ponadto współprawodawcy woleli wprowadzić zmiany do wniosku Komisji w sposób, który nie tylko zmuszałby ją do składania wniosku legislacyjnego w każdym indywidualnym przypadku, w którym zostały spełnione warunki przyznania pomocy makrofinansowej, ale również określałby w bardzo szerokim zakresie samą treść jej przyszłych wniosków. Sposób wykonania prawa Komisji do inicjatywy zostałby całkowicie zdeterminowany z góry i ograniczony.

69. Rada podnosi, że nawet gdyby uznać, iż przeinaczenie wniosku legislacyjnego lub poważne naruszenie równowagi instytucjonalnej stanowią ważne przyczyny wycofania, żadna z tych okoliczności nie zaszła w niniejszej sprawie.

70. Mając na uwadze treść debaty, wydaje się, że należy w pierwszej kolejności ustalić dokładny charakter decyzji o wycofaniu.

71. Decyzja o wycofaniu wniosku legislacyjnego została skierowana do Parlamentu i Rady w toku procedury ustawodawczej, która jest szczególną formą dialogu pomiędzy instytucjami.

72. W niniejszym przypadku z akt sprawy w sposób wyraźny wynika, że decyzja ta, rozpatrywana pod kątem przyczyn, które skłoniły Komisję do przerwania procedury ustawodawczej, musi być zanalizowana w dwóch aspektach, które stanowią punkt wyjścia dla mojej oceny. Należy więc rozróżnić, po pierwsze, aspekt formalny, dotyczący wykonywania uprawnienia do wycofania (należy tu zbadać zagadnienie poszanowania określonej powyżej istoty tego uprawnienia), a z drugiej strony, aspekt materialny, dotyczący zasadności decyzji o wycofaniu w danym przypadku (czyli powodów co do istoty, które doprowadziły Komisję do wycofania konkretnego wniosku).

73. Tymczasem jestem zdania, że jedynie pierwszy aspekt decyzji o wycofaniu może podlegać kontroli sądowej dokonywanej przez Trybunał. Natomiast drugi aspekt, odnoszący się do zasadności, podlega kontroli legalności aktu ostatecznego, którego przyjęcie może nastąpić jedynie wówczas, gdy Komisja nie wykonała swojego uprawnienia do wycofania lub jeśli je wykonała niesłusznie. Ponadto, biorąc pod uwagę to rozróżnienie, w odniesieniu do decyzji o wycofaniu nie musi, moim zdaniem, zostać spełniony obowiązek uzasadnienia ustanowiony w art. 296 TFUE, jako że powody leżące u podstaw przyjęcia aktu podlegają kontroli aktu ostatecznego co do istoty. Wróć jeszcze do tego tematu w ramach zarzutu trzeciego.

74. Natomiast, gdyby Trybunał dokonywał kontroli zasadności decyzji Komisji o wycofaniu, prowadziłoby to nie tylko do obejścia systemu środków odwoławczych ustanowionego przez traktat poprzez dokonywanie kontroli legalności *ex ante*⁵⁶ aktu ustawodawczego, ale również do pośredniej kontroli legalności *aktu ustawodawczego in statu nascendi*, który nie został jeszcze przyjęty, a zatem który nie istnieje w sensie prawnym.

56 — Jedyny przypadek badania *ex-ante* to postępowanie z art. 218 ust. 11 TFUE. Zobacz ostatnio wyrok Rada/in 't Veld, C-350/12P, EU:C:2014:2039, pkt 58.

75. Zauważam zatem, że w niniejszej sprawie aspekt odnoszący się do zasadności spornej decyzji obejmuje polityczną analizę zasadności przyjmowanego środka, analizę okoliczności stosowania rozpatrywanego aktu, w szczególności zasad pomocy makrofinansowej, wybór podstawy prawnej, kwestię podziału kompetencji pod kątem delegacji uprawnień wykonawczych Komisji oraz, bardziej ogólnie, problematykę ewentualnego naruszenia prawa, którym byłoby obarczone przyjmowane rozporządzenie. Tymczasem po zakończeniu zwykłej procedury ustawodawczej owe kwestie mogą zostać przedstawione Trybunałowi w ramach skargi o stwierdzenie nieważności aktu końcowego.

76. Tak więc Komisja podnosi, że zaskarżona decyzja została wydana nie z uwagi na względy zasadności lub wyboru politycznego, który Komisja rzekomo pragnęła zrealizować, niesłusznie uważając się za współprawodawcę, lecz z obawy, że akt przyjęty przez współprawodawców naruszy interesy Unii. Tymczasem moim zdaniem Trybunał nie może wypowiedzieć się w kwestii zgodności z prawem takiej argumentacji przed przyjęciem rozpatrywanego środka legislacyjnego, gdyż mogłoby to oznaczać przekroczenie przez niego kompetencji powierzonych mu przez traktaty.

77. W tym kontekście szczególne znaczenie powinna mieć kontrola naruszenia zasady podziału władzy.

78. Przede wszystkim argumentacja oparta na zarzucanym przeinaczeniu wniosku legislacyjnego powinna, moim zdaniem, zostać zbadana w ramach kontroli aktu ostatecznego, ponieważ przeinaczenie przez współprawodawcę wniosku Komisji jest równoznaczne ze stanowieniem prawa bez wniosku, a zatem narusza prawo inicjatywy Komisji. W takiej sytuacji akt ostateczny jest bezprawny⁵⁷.

79. Ponadto naruszenie prerogatyw instytucji wynika w sposób klasyczny z błędnego wyboru podstawy prawnej. Wybór podstawy prawnej aktu Unii musi bowiem opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej, a należą do nich w szczególności cel i treść aktu⁵⁸. Pewność prawa wymaga, aby wiążący charakter każdego aktu rodzącego skutki prawne wywodził się z przepisu prawa Unii, który określa formę prawną, jaką ma przyjąć ten akt, i który musi być wyraźnie w nim wskazany jako jego podstawa prawna⁵⁹. Tymczasem orzecznictwo to nie znajduje zastosowania *przed* przyjęciem aktu, którego zasadność jest kwestionowana w ramach postępowania wпадkowego w stosunku do aktu głównego.

80. W każdym razie przy założeniu, że Trybunał może kontrolować zasadność decyzji o wycofaniu, pojawia się pytanie dotyczące tego, jaki byłby skutek prawny takiego wyroku Trybunału, w szczególności pod kątem powagi rzeczy osądzonej, którą wyrok taki nabędzie.

81. Tak więc, jeśli Trybunał miałby uznać zarzuty skierowane przeciwko uzasadnieniu decyzji o wycofaniu w aspekcie materialnoprawnym i uznałby, że Komisja niesłusznie doszła do wniosku, iż działanie współprawodawców stanowi przeinaczenie jej pierwotnego wniosku, procedura ustawodawcza mogłaby być kontynuowana. Ponieważ zgodnie z art. 278 TFUE skargi wniesione do Trybunału nie mają skutku zawieszającego, chyba że Trybunał uzna, że należy zarządzić zawieszenie, procedura powinna zostać wznowiona w całości, co oznacza konieczność przedstawienia przez Komisję nowego wniosku legislacyjnego. Powstaje zatem pytanie, w jakim zakresie wyrok Trybunału jest dla Komisji wiążący i ogranicza wykonywanie jej prawa do inicjatywy w ten sposób, że Komisja nie może już ani przedstawić swojego wniosku początkowego, ani wniosku różniącego się od stanowiska współprawodawców „zatwierdzonego” przez Trybunał. Nakładając na Komisję taką sankcję, Trybunał odszedłby, moim zdaniem, od wyżej wspomnianego orzecznictwa, zgodnie z którym prerogatywy instytucji są jednym z elementów równowagi instytucjonalnej ustanowionej w traktatach⁶⁰.

57 — Zobacz M. Petite, op.cit.

58 — Zobacz wyroki: Dwutlenek tytanu, EU:C:1991:244, pkt 10; Huber, C-336/00, EU:C:2002:509, pkt 30.

59 — Zobacz wyrok Komisja/Rada, C-370/07, EU:C:2009:590, pkt 37–39.

60 — Wyrok Parlament/Rada, EU:C:1990:217, pkt 20.

82. Podobnie byłoby w sytuacji, gdyby Trybunał potwierdził decyzję o wycofaniu, na przykład ze względu na to, że podstawa prawna zaproponowana przez współprawodawców była błędna w porównaniu z tą, na której opierał się wniosek Komisji. Należy, jak sądzę, przypomnieć, że według zasad traktatu FUE dotyczących działalności legislacyjnej instytucji Unii Parlament i Rada, działając wspólnie, mogą bowiem, w szczególności na mocy art. 294 ust. 7 lit. a) i ust. 13 TFUE, zmienić w toku procedury ustawodawczej zastosowaną przez Komisję podstawę prawną⁶¹.

83. Wydaje mi się zatem, że Trybunał wyznaczyłby sobie w ten sposób misję *arbitra par excellence* w ramach toczącej się procedury ustawodawczej.

84. W konsekwencji, biorąc pod uwagę wszystkie przedstawione argumenty, proponuję, aby Trybunał nie wypowiadał się w ramach niniejszej skargi na temat argumentów przedstawionych przez Komisję na poparcie jej decyzji o wycofaniu. Przypominam w tym względzie, że Komisja podnosi, iż może wycofać wniosek, w szczególności, w przypadku poważnego przeinaczenia jej propozycji, poważnego naruszenia równowagi instytucjonalnej lub oczywistej niezgodności wniosku z prawem. Komisja opowiada się również za możliwością wycofania wniosku ze względu na brak kompetencji Unii lub też z uwagi na naruszenie zasady pomocniczości. Jest to, moim zdaniem, aspekt dotyczący w indywidualnych przypadkach kontroli legalności aktu ostatecznego, przyjętego w wyniku zwykłej procedury ustawodawczej.

85. Tak więc proponuję, aby uznać za niemające znaczenia dla sprawy argumenty podniesione zarówno przez Radę, jak i przez Komisję, w przedmiocie zasadności zaskarżonej decyzji, i ograniczyć kontrolę sądową wyłącznie do elementów o charakterze formalnym, dotyczących istoty prawa do wycofania, przedstawionych w pkt 56–65 niniejszej opinii.

86. Mając na uwadze powyższe rozważania, proponuję oddalić pierwszy zarzut Rady. W zakresie, w jakim z akt sprawy wynika, że Komisja dokonała wycofania wniosku, zanim Rada stanowiła w rozumieniu art. 294 ust. 5 TFUE, należy zbadać drugi zarzut Rady dotyczący naruszenia zasady lojalnej współpracy.

VI – W przedmiocie naruszenia zasady lojalnej współpracy w rozumieniu art. 13 ust. 2 TUE

A – Argumentacja stron

87. W drugim zarzucie Rada podnosi, że Komisja naruszyła w niniejszej sprawie zasadę lojalnej współpracy, która na mocy orzecznictwa skodyfikowanego w art. 13 ust. 2 zdanie ostatnie TUE obowiązuje również instytucje Unii⁶² w szczególności w ramach zwykłej procedury ustawodawczej⁶³.

88. Rada i państwa członkowskie interweniujące na jej poparcie podnoszą, że Komisja, zamiast wyrazić zastrzeżenia, w szczególności na etapie przyjęcia podejścia ogólnego Rady lub debaty na temat sprawozdania Parlamentu, stwierdziła, iż stanowi ono właściwą podstawę do późniejszych dyskusji. W listopadzie 2011 r. jeden z jej urzędników poinformował urzędnika Rady, iż niektóre poprawki przeinaczały istotę wniosku dotyczącego rozporządzenia ramowego, jednak nie wspomniał konkretnie o zmianie art. 7 tego wniosku. Dokument nieformalny Komisji ze stycznia 2013 r. również nie wspominał o możliwości wycofania jej inicjatywy ustawodawczej. Mimo jej stałej obecności na posiedzeniach roboczych Rady i w rozmowach trójstronnych, Komisja poinformowała oficjalnie

61 — Wyrok Komisja/Rada, C-63/12, EU:C:2013:752, pkt 62.

62 — Zobacz podobnie wyroki: Grecja/Rada, 204/86, EU:C:1988:450, pkt 16; Parlament/Rada, EU:C:1995:91, pkt 23, 27.

63 — Zobacz podobnie wspólna deklaracja z 2007 r.

o zamiarze wycofania dopiero na późnym etapie, a mianowicie w trakcie rozmowy trójstronnej w dniu 25 kwietnia 2013 r. Jej notatka wewnętrzna SI(2013)231 świadczyła o pośpiesznym wycofaniu wniosku tego samego dnia, w którym Parlament Europejski i Rada miały parafować osiągnięte przez siebie porozumienie.

89. Podczas spotkania grupy roboczej konsultantów finansowych w dniu 7 maja 2013 r. Komisja w żaden sposób nie wspomniała o fakcie, mimo wyraźnego wezwania przez prezydencję Rady do poinformowania o ewentualnym zamiarze wycofania wniosku dotyczącego rozporządzenia ramowego, że kwestia ta stoi na porządku obrad kolegium komisarzy następnego dnia.

90. Nieposzanowanie przez Komisję zasady lojalnej współpracy podkreśla też fakt, że Komisja nie wyczerpała środków proceduralnych przewidzianych w art. 3 ust. 2 i art. 11 ust. 1 regulaminu wewnętrznego Rady⁶⁴ w celu zbadania, czy jednomyślność wymagana przez art. 293 ust. 1 TFUE do zmiany wniosku dotyczącego rozporządzenia ramowego została w niniejszej sprawie osiągnięta, i że nie zażądała przeprowadzenia wstępnego głosowania w organach przygotowawczych Rady⁶⁵.

91. Republika Czeska i Republika Federalna Niemiec utrzymują, że Komisja dopuściła się nadużycia prawa⁶⁶. Republika Włoska i Zjednoczone Królestwo podnoszą, że niezależnie od chwili, w której Komisja dokonała wycofania wniosku dotyczącego rozporządzenia ramowego, Komisja powinna z góry wykluczyć wszelką dyskusję i wszelkie negocjacje ze współprawodawcami na temat treści art. 7 owego wniosku do momentu wypracowania przez nich wspólnego stanowiska w tym względzie.

92. Ze swej strony w odniesieniu do podnoszonego spóźnionego charakteru wycofania Komisja podkreśla, że w sposób wyraźny wskazała podczas spotkań grupy roboczej konsultantów finansowych w dniach 15 i 22 listopada 2011 r., iż zmiany przewidziane przez Radę przeinały wniosek dotyczący rozporządzenia ramowego. W chwili przyjęcia podejścia ogólnego Rady w dniu 15 grudnia 2011 r. nie uznała, że konieczne było wyrażenie formalnego zastrzeżenia, ponieważ „podejście ogólne” stanowi jedynie stanowisko, którego prezydencja Rady zamierza bronić w ramach rozmów trójstronnych. W każdym razie nie było na tym etapie pewne, czy stanowisko to utrzyma się, tym bardziej że Parlament nie przyjął jeszcze swojego stanowiska, a gdy zostało ono już przyjęte w maju 2012 r., przewidywało podejmowanie decyzji w drodze przyjmowania aktów delegowanych. W konsekwencji w swoim dokumencie nieformalnym ze stycznia 2013 r. Komisja powtórzyła swoje zastrzeżenia wobec stanowiska Rady, wskazując jednocześnie pewne elementy mogące pomóc wyjść z impasu.

93. Komisja wskazuje, po drugie, że po rozmowie trójstronnej w dniu 30 stycznia 2013 r., w trakcie której widoczne stało się ryzyko przeinaczenia wniosku dotyczącego rozporządzenia ramowego, i niezwłocznie po uzyskaniu stosownego upoważnienia ze strony kolegium komisarzy, jej przedstawiciele na kolejnych spotkaniach ostrzegali współprawodawców, że Komisja może wycofać wniosek⁶⁷. Dopiero gdy stało się dla niej jasne na początku maja 2013 r., że nie będzie mogła przekonać ich do zrewidowania ich wspólnego stanowiska, wykonała swoje obowiązki, wydając zaskarżoną decyzję.

64 — Decyzja Rady (2009/937/UE) z dnia 1 grudnia 2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady (Dz.U. L 325 s. 35, zwanego dalej „regulaminem wewnętrznym Rady”).

65 — Zobacz podobnie wyrok Parlament/Rada, EU:C:1995:91, pkt 27, 28.

66 — Zobacz w szczególności wyrok Emsland-Stärke, C-110/99, EU:C:2000:695, pkt 39, 52, 53.

67 — Komisja odnosi się do spotkania grupy roboczej konsultantów finansowych w dniu 26 lutego 2013 r., a także spotkania podczas rozmowy trójstronnej w dniu 27 lutego 2013 r. (z akt sprawy wynika, że dnia 12 kwietnia 2013 r. Komisja wysłała wiadomość elektroniczną z żądaniem skorygowania „tabeli podsumowującej” sporządzonej w wyniku tej rozmowy trójstronnej) i spotkań grupy roboczej konsultantów finansowych w dniu 9 kwietnia i w dniu 2 maja 2013 r. oraz spotkania trójstronnego w dniu 25 kwietnia 2013 r.

94. Komisja twierdzi, po trzecie, że w momencie sporządzania notatki wewnętrznej SI(2013)231 data następnej rozmowy trójstronnej nie była jeszcze znana. Fakt, że zaskarżona decyzja została wydana w dniu, w którym współprawodawcy mieli sfinalizować porozumienie, to przypadkowa zbieżność dat. Komisja dodaje, że przedwczesne ujawnienie przez nią możliwości wycofania wniosku dotyczącego rozporządzenia ramowego zaszkodziłoby właściwemu przebiegowi debaty międzyinstytucjonalnej i prawidłowemu przebiegowi procedury ustawodawczej.

95. W drugiej kolejności, co się tyczy tego, że Komisja nie skorzystała z innych możliwości proceduralnych wynikających z regulaminu Rady, Komisja twierdzi, że jej udział w całości prac grupy konsultantów finansowych Rady pozwolił jej stwierdzić, iż stanowiska państw członkowskich były całkowicie jasne i że formalne głosowanie nie zmieniłoby sytuacji.

B – Ocena

96. Przede wszystkim, aby określić prawidłowo zakres problematyki związanej z zasadą lojalnej współpracy, należy podkreślić, że najważniejsze ograniczenie wykonywania uprawnienia do wycofania wynika z zakazu nadużywania władzy. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem akt jest dotknięty wadą nadużycia władzy, jeżeli z obiektywnych, właściwych dla danej sprawy i spójnych przesłanek wynika, że został przyjęty wyłącznie lub w znacznej mierze w celu innym niż wskazany, albo w celu obejścia procedury przewidzianej w traktacie FUE dla okoliczności danej sprawy⁶⁸.

97. W konsekwencji, ewentualnego naruszenia zasady lojalnej współpracy nie można zrównać z nadużyciem władzy.

98. W tym względzie pragnę zauważyć, po pierwsze, że zasada lojalnej współpracy pozwala zaradzić wątpliwościom wynikającym z szarych stref traktatów, takich jak w niniejszej sprawie z zasad wykonywania uprawnienia do wycofania. Po drugie, chociaż ma ona zastosowanie do nieformalnej współpracy między instytucjami Unii, jej treść nie jest precyzyjnie dookreślona⁶⁹.

99. Zasada lojalnej współpracy ujęta w art. 13 ust. 2 TUE dotyczy przestrzegania podziału odpowiednich kompetencji i równowagi instytucjonalnej⁷⁰. W tym kontekście, zgodnie z art. 295 TFUE, w celu ustalenia za wspólnym porozumieniem warunków współpracy Parlament, Rada i Komisja mogą, w poszanowaniu traktatów, zawierać porozumienia międzyinstytucjonalne, które mogą mieć charakter wiążący.

100. W swoim zarzucie, biorąc pod uwagę przebieg czasowy okoliczności faktycznych leżących u podstaw sporu, Rada w istocie zarzuca Komisji, że wyraziła zamiar wycofania wniosku dopiero na bardzo późnym etapie rozmów trójstronnych, gdy miało wkrótce zacząć obowiązywać porozumienie pomiędzy Parlamentem i Radą dotyczące stosowania zwykłej procedury ustawodawczej. Rada wydaje się zatem wychodzić z założenia, zgodnie z którym okoliczność, że rozmowa trójstronna została zaplanowana na ten sam dzień, co wydanie zaskarżonej decyzji, stała na przeszkodzie wykonaniu przez Komisję jej uprawnienia do wycofania.

68 — Zobacz, w szczególności, wyroki: Hiszpania/Rada, C-310/04, EU:C:2006:521, pkt 69 i przytoczone tam orzecznictwo; a także Hiszpania/Rada, C-442/04, EU:C:2008:276, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo.

69 — Zobacz, w przedmiocie pogłębionej analizy, C. Blumann, *Caractéristiques générales de la coopération interinstitutionnelle*, [w:] *L'Union européenne carrefour de coopérations*, LGDJ, 2000, s. 29–61.

70 — Wyrok Parlament/Rada, EU:C:1995:91, pkt 23; Grecja/Rada, EU:C:1988:450, pkt 16.

101. Tymczasem, uznając doniosłość rozmowy trójstronnej⁷¹ jako wyrazu współpracy międzyinstytucjonalnej, jak uczyniłem to już w ramach badania zarzutu pierwszego, w odniesieniu do aspektu politycznego procedury ustawodawczej nie można powoływać się na jej aspekt prawny.

102. Rozmowy trójstronne są bowiem prowadzone w sposób nieformalny i mogą odbywać się na wszystkich etapach procedury i na różnych szczeblach reprezentacji w zależności od charakteru przewidzianej debaty⁷². Na wzór komitetu pojednawczego w ramach zwykłej procedury ustawodawczej (a wcześniej współdecydowania) rozmowa trójstronna odgrywa zasadniczą rolę w rozwiązywaniu sporów, które mogą występować między instytucjami, i w poszukiwaniu porozumienia między nimi.

103. Natomiast w odróżnieniu od komitetu pojednawczego rozmowy trójstronne nie mają podstawy w postanowieniach traktatu FUE i nie stanowią prawnie wiążącego etapu procedury ustawodawczej⁷³. Wynika to również ze wspólnej deklaracji z 2007 r., zgodnie z którą w piśmie zaznacza się, że Rada zamierza zaakceptować takie zmiany [wynikające z rozmowy trójstronnej], z zastrzeżeniem weryfikacji prawnolingwistycznej, o ile zostaną one zatwierdzone w głosowaniu na posiedzeniu plenarnym⁷⁴. Z tego względu jestem zdania, że zarzut oparty na rzekomo „spóźnionym” zakomunikowaniu zaskarżonej decyzji nie może zostać uwzględniony.

104. W tym kontekście wydaje mi się ważne, aby podkreślić, że przed i po przyjęciu aktu wycofania muszą mieć miejsce szeroko zakrojone konsultacje między Komisją a współprawodawcami. Wycofanie nie może bowiem nastąpić z zaskoczenia ani z naruszeniem wymogów dobrej wiary.

105. W tym względzie pomocne mogą być warunki porozumień międzyinstytucjonalnych. Zatem, jak wynika w szczególności z porozumienia ramowego zawartego w dniu 20 listopada 2010 r. pomiędzy Parlamentem i Komisją, Komisja dostarcza z odpowiednim wyprzedzeniem szczegółowe wyjaśnienie przed wycofaniem wszelkich wniosków, wobec których Parlament zajął już stanowisko w pierwszym czytaniu⁷⁵. Ponadto, zgodnie ze wspólną deklaracją z 2007 r., instytucje współpracują ze sobą w dobrej wierze na wszystkich etapach procedury, równocześnie w pełni uwzględniając polityczny charakter procesu decyzyjnego.

106. W niniejszej sprawie Komisja, jak się wydaje, nie wykonała w pełni ciążącego na niej obowiązku przeprowadzenia we właściwym czasie szerokich konsultacji z innymi instytucjami. W szczególności zwykła wymiana korespondencji elektronicznej między urzędnikami Komisji i Rady w dniu 25 listopada 2011 r., w której mowa o przeinaczeniu wniosku Komisji, nie stanowi w tym względzie adekwatnego działania. Jednak z akt sprawy wynika, że począwszy od lutego 2013 r. Komisja informowała o możliwości wycofania wielokrotnie i na wysokim szczeblu.

107. Tak więc podczas spotkania konsultantów finansowych w dniu 26 lutego 2013 r. przedstawiciel Komisji podkreślił, że zaproponowane podejście przeinaczy wniosek Komisji, co może prowadzić do tego, że Komisja postanowi wycofać swój wniosek⁷⁶. W trakcie piątej rozmowy trójstronnej instytucje, w szczególności Parlament, były w oczywisty sposób świadome ryzyka wycofania, ponieważ sprawozdawca M. Kazak zwrócił się do Komisji o wsparcie wniosku i niewycofywanie go⁷⁷. Następnie

71 — Jest to bowiem ważny etap, którego korzenie sięgają lat 80., ponieważ rozmowy trójstronne zostały ustanowione przez wspólną deklarację Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji w sprawie różnych środków na rzecz usprawnienia procedury budżetowej (Dz.U. 1982, C 194, s. 1).

72 — Punkt 8 wspólnej deklaracji z 2007 r.

73 — Mowa jest jednak o nich w ww. wspólnej deklaracji z 2007 r., wydanej przed przyjęciem traktatu z Lizbony, z której wynika (pkt 14), że w przypadku osiągnięcia porozumienia na etapie pierwszego czytania Parlamentu w efekcie nieformalnych negocjacji w ramach posiedzeń trójstronnych przewodniczący COREPER-u przekazuje je w formie poprawek do wniosku Komisji.

74 — Zobacz pkt 14 wspólnej deklaracji z 2007 r.

75 — Porozumienie ramowe w sprawie stosunków między Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską (Dz.U. 2010, L 304, s. 47). Porozumienie to zostało włączone do regulaminu wewnętrznego Parlamentu (jako załącznik XIII).

76 — Zobacz dokument przekazany przez Komisję, zatytułowany „Report: Financial Counsellors WG of 26 February 2013, ECFIN/D2/NL/SN324590” (s. 3).

77 — Ibidem (s. 6): „He asked COM to encourage and not to withdraw its proposal”.

podczas spotkania konsultantów finansowych w dniu 9 kwietnia 2013 r. Komisja wyraźnie powtórzyła możliwość wycofania, jeśli w zakresie decyzji o pomocy makrofinansowej zostanie zachowana zwykła procedura ustawodawcza⁷⁸. Ponadto podczas spotkania w dniu 2 maja 2013 r. Komisja nie tylko wskazała na ryzyko wycofania, lecz również poinformowała, że taka możliwość została zbadana przez służby Komisji na najwyższym szczeblu⁷⁹.

108. W konsekwencji okoliczności faktyczne sprawy nie pozwalają na przyjęcie naruszenia przez Komisję zasady lojalnej współpracy.

109. Co się tyczy wreszcie kwestii braku wyczerpania przez Komisję możliwości proceduralnych oferowanych przez regulamin wewnętrzny Rady, przypominam, że regulaminy wewnętrzne instytucji stanowią akty atypowe, które regulują zasady organizacji każdej z nich. Jeśli chodzi o skutki odnoszone przez nie w stosunku do innych instytucji, regulaminy wewnętrzne mogą dotyczyć tylko zasad współpracy między instytucjami. Tak więc wydaje mi się bezspeczne, że mogą one wpływać na zachowanie innych instytucji, w szczególności, ustanawiając wobec nich pewien wymóg lub nadając im pewną kompetencję. Tak jest w przypadku art. 3 ust. 2 w związku z art. 11 ust. 1 regulaminu wewnętrznego Rady, z którego wynika dla Komisji możliwość żądania umieszczenia w porządku obrad punktu, który wymaga przeprowadzenia głosowania. Natomiast powyższy przepis nie rodzi żadnego obowiązku po stronie Komisji.

110. Ponadto wyrok Parlament/Rada przytoczony przez Radę na poparcie jej zarzutu⁸⁰ dotyczył zastosowania sankcji nie z powodu niewyczerpania środków proceduralnych przez Parlament, lecz z racji faktu, że jego decyzja opierała się na powodach niezwiązanych z rozpatrywanym aktem i przede wszystkim nie brała pod uwagę pilnego charakteru postępowania i potrzeby przyjęcia rozporządzenia przed upływem terminu zasadnie proponowanego przez Radę.

111. W konsekwencji, w świetle zasady równowagi instytucjonalnej, która oznacza autonomię instytucji, twierdzenie, zgodnie z którym Komisja jest zobowiązana przez przepisy regulaminu wewnętrznego Rady do wystąpienia o głosowanie przed przystąpieniem do wycofania wniosku legislacyjnego, powinno zostać oddalone.

112. W każdym razie należy stwierdzić, że traktaty wprowadziły wyraźny podział między funkcjami i uprawnieniami instytucji politycznych Unii. Wynika z tego, że każda z nich może zgodnie z prawem przyjmować własne wytyczne polityczne i korzystać z dostępnych środków działania w celu wywierania wpływu na inne instytucje. Tak więc wcześniejsze poinformowanie o możliwości wycofania, podobnie jak zostało to dokonane przez Komisję w trakcie piątej rozmowy trójstronnej w dniu 26 lutego 2013 r., nie może być w żaden sposób równoznaczne z groźbą stanowiącą nadużycie władzy.

113. W konsekwencji proponuję oddalić zarzut drugi.

78 — Dokument przekazany przez Komisję, zatytułowany „Report: Financial Counsellors WG of 9 April 2013 on MFA, ECFIN/D2/NL dl Ares(2013)” (s. 1, 5).

79 — Dokument przekazany przez Komisję, zatytułowany „ECFIN/D2/NL/dl Ares (2013) Report: Financial Counsellors WG of 2 May 2013 on the MFA” (s. 2).

80 — Wyrok Parlament/Rada, C-65/93, EU:C:1995:91, pkt 27, 28.

VII – W przedmiocie naruszenia obowiązku uzasadnienia

A – Argumentacja stron

114. Przyznając, że zaskarżona decyzja jest aktem „spoza nomenklatury”, Rada podnosi w trzecim zarzucie, że decyzja o wycofaniu wniosku legislacyjnego jest aktem podlegającym kontroli sądowej. W konsekwencji taka decyzja o wycofaniu powinna respektować wymóg uzasadnienia przewidziany w art. 296 akapit drugi TFUE, zgodnie z jego rozumieniem w orzecznictwie⁸¹ i to niezależnie od tego, czy decyzja ta jest decyzją w rozumieniu art. 288 TFUE⁸².

115. Tymczasem zaskarżonej decyzji nie towarzyszyło żadne wyjaśnienie ani publikacja, a ponadto brak było w niej opisu powodów wycofania.

116. Komisja twierdzi, że Rada myli konkretny obowiązek określony w art. 296 TFUE, wymagający uzasadnienia aktów prawnych Unii w rozumieniu art. 288 TFUE poprzez zamieszczenie w treści danego aktu uzasadnienia, z ogólną zasadą wyrażoną w art. 41 ust. 2 lit. c) Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, zgodnie z którą każda decyzja instytucji musi być oparta na powodach, o których informuje się, niezależnie od tego, w jakiej postaci, zainteresowane strony.

117. Podnosi ona, że decyzja o wycofaniu, taka jak zaskarżona decyzja, jest wewnętrzną decyzją proceduralną, a nie aktem prawnym w rozumieniu art. 288 TFUE. Taka decyzja nie ma adresata w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE lub art. 288 TFUE. Nie zawiera ani tytułu, ani preambuły, ani motywów, ani artykułów. Aby wejść w życie, nie musi być ani notyfikowana, ani opublikowana w rozumieniu art. 297 ust. 2 TFUE. Tym samym obowiązek uzasadnienia przewidziany w art. 296 TFUE nie ma do niej zastosowania⁸³.

B – Analiza

118. Nie negując konstytucyjnej wagi obowiązku uzasadnienia, tak jak jest on interpretowany przez Trybunał⁸⁴, charakter zaskarżonego aktu i kontekst, w jakim został on przyjęty, skłaniają mnie do stwierdzenia, że zaskarżona decyzja nie wchodzi w zakres obowiązku uzasadnienia przewidzianego w art. 296 TFUE.

119. W niniejszej sprawie z brzmienia pisma wiceprzewodniczącego Komisji wynika, że zaskarżona decyzja określa w sposób jednoznaczny i ostateczny stanowisko Komisji⁸⁵, będące przejawem żywionego przez Komisję zamiaru przerwania procesu legislacyjnego. Chodzi zatem o wewnętrzną decyzję proceduralną skierowaną do instytucji.

120. Przypominam w tym względzie, że Trybunał zaakceptował już wcześniej, iż w ramach dialogu pomiędzy instytucjami ustne oświadczenie komisarza odzwierciedlające wniosek Komisji jest ważnym etapem procedury ustawodawczej. Zdaniem Trybunału fakt, iż ów wniosek Komisji nie posiadał formy pisemnej, pozostaje bez znaczenia. W istocie „art. 149 ust. 3 traktatu [obecnie art. 293 ust. 2 TFUE] nie wymaga, aby zmienione wnioski przyjmowały koniecznie formę pisemną. Zmienione wnioski stanowią

81 — Zobacz, w szczególności, wyroki: Rada/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, pkt 50; Kendrion/Komisja, C-50/12 P, EU:C:2013:771, pkt 41, 42.

82 — Zobacz podobnie wyroki: Komisja/Rada, EU:C:2009:590, pkt 42; Komisja/Rada, EU:C:2013:752, pkt 28.

83 — Ponadto fakt, że powodów decyzji proceduralnej nie określono we wzmiance, która zgodnie z art. 8 ust. 4 i art. 16 regulaminu wewnętrznego Komisji (Dz.U. 2010, L 55, s. 61) powinna zostać sporządzona w protokole ze spotkania, ani w wyciągu z przyjętych aktów, nie stanowi naruszenia obowiązku uzasadnienia.

84 — Zobacz w szczególności wyroki: Komisja/Rada, EU:C:2009:590, pkt 37–39, 42; a także Szwajcaria/Komisja, C-547/10P, EU:C:2013:139, pkt 67.

85 — Zobacz orzecznictwo, które odrzuca charakter aktu zaskarżalnego w przypadku pisma komisarza ds. konkurencji oraz korespondencji pomiędzy DG a państwem członkowskim ze względu na fakt, że chodzi wyłącznie o propozycję osłabienia wiążącego skutku porozumienia między przedsiębiorstwami, zob. wyrok Nefarma/Komisja, T-113/89, EU:T:1990:82.

część wspólnotowego procesu legislacyjnego, który charakteryzuje się pewną elastycznością, konieczną do osiągnięcia konwergencji poglądów między instytucjami. Różnią się one zasadniczo od aktów, które przyjmuje Komisja, dotyczących bezpośrednio jednostek. W tych okolicznościach nie można wymagać, w odniesieniu do przyjmowania tych wniosków, ścisłego przestrzegania wymogów formalnych przewidzianych dla przyjmowania aktów dotyczących bezpośrednio jednostek”⁸⁶.

121. Rozumowanie to ma tym bardziej zastosowanie w przypadku uznania, że pismo komisarza wyrażające stanowisko kolegium nie podlega obowiązкови uzasadnienia, ponieważ jest częścią procesu legislacyjnego w postaci określonej przez Trybunał.

122. Ponadto, zważywszy, że Trybunał zgadza się zawęzić kontrolę legalności aktu *sui generis* w postępowaniu głównym wyłącznie do aspektu formalnego dotyczącego istoty prawa do wycofania, oczywiste jest, że obowiązek uzasadnienia w rozumieniu art. 296 TFUE, oparty na zasadzie, zgodnie z którą rozpatrywany akt musi przedstawiać w wyraźny i jednoznaczny sposób rozumowanie autora aktu, pozwalając zainteresowanym na zapoznanie się z podstawami podjętego środka, zaś właściwemu sądowi na dokonanie jego kontroli⁸⁷, jest pozbawiony znaczenia.

123. W rzeczywistości, o ile Komisja nie wykracza poza określone wyżej granice istoty uprawnienia do wycofania, uzasadnienie nie jest konieczne, jeśli współprawodawcy zostali należycie poinformowani o powodach wycofania podczas międzyinstytucjonalnych rozmów trójstronnych i jeśli powody te są ściśle związane z rolą, jaką Komisja odgrywa zgodnie z art. 17 ust. 1 TUE.

124. W konsekwencji należy oddalić zarzut trzeci.

125. Wreszcie, co się tyczy obowiązku poniesienia kosztów, pragnę zauważyć, że wnosząc niniejszą skargę, Rada zasadnie zwróciła się do Trybunału w celu uzyskania wyjaśnień co do zakresu konstytucyjnego uprawnienia Komisji do wycofania wniosku, co może uzasadniać podział kosztów pomiędzy te dwie instytucje. Jednakże zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Rady kosztami postępowania, a Rada przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

VIII – Wnioski

126. Ze względu na ogół przedstawionych powodów proponuję, aby Trybunał:

- oddalił skargę Rady Unii Europejskiej i obciążył ją kosztami postępowania, oraz
- postanowił, że zgodnie z art. 140 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem państwa członkowskie występujące w charakterze interwenientów pokrywają własne koszty.

⁸⁶ — Zobacz wyrok w sprawie Niemcy/Rada, C-280/93, EU:C:1994:367, pkt 36.

⁸⁷ — Wyrok Deutsche Telekom/Komisja, C-280/08P, EU:C:2010:603, pkt 130, 131.