



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

14. april 2015 *

»Annulationssøgsmål — mikrofinansiel bistand til tredjelande — Kommissionens afgørelse om at trække et forslag til rammeforordning tilbage — artikel 13, stk. 2, TEU og artikel 17 TEU — artikel 293 TEUF — princippet om kompetencetildeling — princippet om institutionel ligevægt — princippet om loyalt samarbejde — artikel 296 TEUF — begrundelsespligt«

I sag C-409/13,

angående et annulationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF, anlagt den 18. juli 2013,

Rådet for Den Europæiske Union ved G. Maganza, A. de Gregorio Merino og I. Gurov, som befuldmægtigede,

sagsøger,

støttet af:

Den Tjekkiske Republik ved M. Smolek, J. Vlácil og J. Škeřík, som befuldmægtigede

Forbundsrepublikken Tyskland ved T. Henze, som befuldmægtiget

Kongeriget Spanien ved M. Sampol Pucurull, som befuldmægtiget

Den Franske Republik ved G. de Bergues, D. Colas og N. Rouam, som befuldmægtigede

Den Italienske Republik ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato P. Gentili og med valgt adresse i Luxembourg

Kongeriget Nederlandene ved M. Bulterman, B. Koopman og J. Langer, som befuldmægtigede

Den Slovakiske Republik ved B. Ricziová, som befuldmægtiget

Republikken Finland ved H. Leppo, som befuldmægtiget

Kongeriget Sverige ved U. Persson og A. Falk, som befuldmægtigede

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved V. Kaye, som befuldmægtiget, bistået af barrister R. Palmer,

intervenienter,

mod

* Processprog: fransk.

Europa-Kommissionen ved B. Smulders, P. Van Nuffel og M. Clausen, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, vicepræsidenten, K. Lenaerts (refererende dommer), afdelingsformændene M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Vajda, S. Rodin og K. Jürimäe samt dommerne A. Rosas, E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, J.L. da Cruz Vilaça og F. Biltgen,

generaladvokat: N. Jääskinen

justitssekretær: fuldmægtig V. Tourrès,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 23. september 2014,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 18. december 2014,

afsagt følgende

Dom

- 1 Rådet for Den Europæiske Union har i stævningen nedlagt påstand om annulation af Europa-Kommissionens afgørelse af 8. maj 2013, hvorved Kommissionen trak sit forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forslag om generelle bestemmelser for makrofinansiel bistand til tredjelande (herefter »den anfægtede afgørelse«) tilbage.

Sagens baggrund og den anfægtede afgørelse

Forslaget til rammeforordning

- 2 Formålet med makrofinansiel bistand (herefter »MFA«) er at yde finansiel bistand af makroøkonomisk karakter til tredjelande med kortsigtede betalingsbalanceproblemer. Bistanden blev oprindeligt tildelt ad hoc ved afgørelser truffet af Rådet på grundlag af EF-traktatens artikel 235, herefter artikel 308 EF (svarende til artikel 352 TEUF). Efter Lissabontraktatens ikrafttrædelse tildeles MFA ad hoc ved afgørelser truffet af Europa-Parlamentet og Rådet på grundlag af artikel 212 TEUF i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure, uden at dette berører den hasteprocedure, der er fastsat i artikel 213 TEUF.
- 3 Kommissionen fremsatte den 4. juli 2011 på grundlag af artikel 209 TEUF og 212 TEUF et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om generelle bestemmelser for makrofinansiel bistand til tredjelande (herefter »forslaget til rammeforordning«).

4 2.-4., 6.-8. og 13. betragtning til forslaget til rammeforordning havde følgende ordlyd:

- »(2) I øjeblikket er den makrofinansielle bistand til tredjelande baseret på Europa-Parlamentets og Rådets landespecifikke ad hoc-afgørelser. Dette nedsætter bistandens effektivitet, idet der går unødigt lang tid mellem anmodningen om makrofinansiell bistand og dens faktiske gennemførelse.
- (3) Rammer for den makrofinansielle bistand til tredjelande, som EU har stærke politiske, økonomiske og handelsmæssige bånd til, skal gøre bistanden mere effektiv. Det bør især blive muligt at yde makrofinansiell bistand til tredjelande for at tilskynde dem til at træffe økonomisk-politiske foranstaltninger, der kan løse en betalingsbalancekrise.
- (4) Europa-Parlamentet stillede i sin beslutning om gennemførelse af den makrofinansielle bistand til tredjelande af 3. juni 2003 [...] krav om en rammeforordning om makrofinansiell bistand for at fremskynde beslutningsprocessen og give dette finansielle instrument et formelt og gennemsigtigt grundlag.

[...]

- (6) I 2006 gennemgik og forenkede EU rammen for bistand til tredjelande med henblik på at gøre den mere effektiv. Det vedtog rammeforordninger for alle de vigtigste eksterne finansielle instrumenter, som gav Kommissionen gennemførelsesbeføjelser. Det eneste af disse instrumenter, der på nuværende tidspunkt ikke er omfattet af en rammeforordning, er den makrofinansielle bistand.
- (7) Rådet fastsatte i sine konklusioner af 8. oktober 2002 en række kriterier (de såkaldte »Genval-kriterier«) som en vejledning for EU's makrofinansielle bistandstransaktioner [...]. Det er hensigtsmæssigt at formalisere disse kriterier i en retsakt vedtaget af både Parlamentet og Rådet, samtidig med at de bliver ajourført og præciseret.
- (8) Der bør på forhånd fastsættes passende procedurer og instrumenter, som giver EU mulighed for at sikre, at makrofinansiell bistand kan iværksættes med kort varsel, særlig når omstændighederne kræver øjeblikkelig handling. Det vil også gøre de kriterier, som anvendes til at gennemføre den makrofinansielle bistand, klarere og mere gennemsigtige.

[...]

- (13) Makrofinansiell bistand bør være et supplement til støtten fra Den Internationale Valutafond og andre multilaterale finansielle institutioner, og der bør være en retfærdig byrdedeling med andre donorer. Den makrofinansielle bistand bør sikre, at EU's engagement skaber merværdi.«

5 Artikel 1 i forslaget til rammeforordningen med overskriften »Bistandens formål og omfang« bestemte:

»1. Ved denne forordning fastsættes de generelle bestemmelser om ydelse af makrofinansiell bistand til berettigede tredjelande og områder, jf. artikel 2.

2. Makrofinansiell bistand er et ekstraordinært finansielt instrument til ubunden og uspecificeret betalingsbalancestøtte til berettigede tredjelande og områder. Dens sigte er at genoprette en holdbar ekstern finansieringssituation i lande, der har problemer med at opnå ekstern finansiering. Den understøtter gennemførelsen af stærke tilpasnings- og strukturreformforanstaltninger til at afhjælpe betalingsbalanceproblemer.

3. Makrofinansiel bistand kan ydes på betingelse af, at der eksisterer et væsentligt, resterende behov for ekstern finansiering, der er identificeret i fællesskab med de multilaterale finansielle institutioner, og som overstiger de midler, som er stillet til rådighed af Den Internationale Valutafond (IMF) og andre multilaterale institutioner, på trods af at der er gennemført omfattende økonomiske stabiliserings- og reformprogrammer.
4. Makrofinansiel bistand er af midlertidig karakter og skal ophøre, så snart modtagerlandets eksterne finansielle situation igen er blevet holdbar.«
- 6 Artikel 2 i forslaget til rammeforordningen vedrørte MFA-berettigede lande og henviste i denne henseende til bilag I med overskriften »Lande og områder, som er berettigede til bistand i henhold til artikel 2, litra a) og b)«. Ifølge bilaget var det ligeledes muligt at yde en sådan bistand til øvrige tredjelande i behørigt begrundede undtagelsestilfælde, forudsat at disse lande befandt sig politisk, økonomisk og geografisk tæt på Unionen.
- 7 Forslagets artikel 3 regulerede MFA's form (lån, gavebistand eller en kombination af begge) og betingelserne for finansieringen af denne bistand.
- 8 Artikel 4 i forslaget definerede de betingelser, som skulle sikre, at MFA var forenelig med de relevante finansielle bestemmelser i EU-retten. Forslagets artikel 5 fastsatte reglerne for fastsættelsen af bistandsbeløbet.
- 9 Artikel 6 i forslaget til rammeforordningen med overskriften »Konditionalitet« bestemte:
- »1. Det er en betingelse for at yde makrofinansiel bistand, at modtagerlandet respekterer effektive, demokratiske mekanismer, herunder et parlamentarisk flerpartisystem og retsstaten, samt respekterer menneskerettighederne.
2. Makrofinansiel bistand er betinget af, at der eksisterer et IMF-støttet program, som medfører anvendelse af IMF-midler.
3. Udbetalingen af bistanden er betinget af, at et IMF-program har opnået tilfredsstillende resultater. Den er desuden betinget af, at der inden for en bestemt tidsfrist gennemføres en række klart definerede økonomisk-politiske foranstaltninger med fokus på strukturreformer, som aftales mellem Kommissionen og modtagerlandet og nedfældes i et aftalememorandum.
4. For at beskytte EU's finansielle interesser og styrke modtagerlandenes forvaltningspraksis bør aftalememorandummet indeholde foranstaltninger til at styrke de offentlige finansforvaltningssystemers effektivitet, gennemsigtighed ansvarlighed.
5. Fremskridt med hensyn til gensidig markedsåbning, udvikling af regelbaseret og fair handel samt andre prioriteringer i sammenhæng med EU's eksterne politik bør også tages i betragtning ved udarbejdelsen af de politiske foranstaltninger.
6. De politiske foranstaltninger skal være i overensstemmelse med eksisterende partnerskabsaftaler, samarbejdsaftaler eller associeringsaftaler, der er indgået mellem EU og modtagerlandet, og med de makroøkonomiske tilpasnings- og strukturreformforanstaltninger, der er gennemført af modtagerlandet med støtte fra IMF.«
- 10 Artikel 7 i forslaget til rammeforordning vedrørte proceduren for ydelse af MFA.
- 11 Forslagets artikel 7, stk. 1, bestemte, at et land, som ønskede makrofinansiel bistand, skulle fremsende en skriftlig anmodning til Kommissionen.

- 12 Forslagets artikel 7, stk. 2, sammenholdt med dets artikel 14, stk. 2, bestemte, at såfremt betingelserne i forslagets artikel 1, 2, 4 og 6 var opfyldt, skulle Kommissionen yde den ønskede bistand i overensstemmelse med den såkaldte »undersøgelsesprocedure«, der er indført ved artikel 5 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 182/2011 af 16. februar 2011 om de generelle regler og principper for, hvordan medlemsstaterne skal kontrollere Kommissionens udøvelse af gennemførelsesbeføjelser (EUT L 55, s. 13).
- 13 Artikel 7, stk. 3, i forslaget til rammeforordningen vedrørte de oplysninger, som skulle angives i afgørelsen om at yde et lån og i afgørelsen om at yde gavebistand. Det blev i bestemmelsen præciseret, at i begge tilfælde måtte rådighedsperioden for MFA i princippet ikke overskride tre år.
- 14 Forslagets artikel 7, stk. 4, sammenholdt med dets artikel 14, stk. 3, bestemte, at Kommissionen, efter at afgørelsen om at yde MFA var vedtaget, skulle aftale de politiske foranstaltninger, jf. artikel 6, stk. 3-6, med tredjelande, efter den såkaldte »rådgivningsprocedure«, der blev indført ved artikel 4 i forordning nr. 182/2011.
- 15 Artikel 7, stk. 5, i forslaget til rammeforordning bestemte, at Kommissionen, efter at afgørelsen om at yde MFA var vedtaget, med modtagerlandet skulle aftale de detaljerede finansielle betingelser for bistanden inden for rammerne af en gavebistandsaftale eller en låneaftale.
- 16 Forslagets artikel 8 og 9 overlod ansvaret for gennemførelsen af den økonomiske forvaltning og for udbetalingen af bistanden til Kommissionen og gav den beføjelse til i visse tilfælde at suspendere, reducere eller annullere udbetalingen af bistanden. Forslagets artikel 10 vedrørte støtteforanstaltninger.
- 17 Endelig vedrørte artikel 11 i forslaget til rammeforordningen beskyttelsen af EU's finansielle interesser, dets artikel 12 evalueringen af effektiviteten af MFA'en og artikel 13 den årlige rapport om gennemførelsen af MFA'en.

De interinstitutionelle forhandlinger vedrørende forslaget til rammeforordning

- 18 Efter at Rådets Gruppe af Finansråder havde afholdt en række møder, vedtog Rådet en »generel indstilling« vedrørende forslaget til rammeforordningen, som var blevet godkendt af komitéen af faste repræsentanter (Coreper) den 15. december 2011. I denne »generelle indstilling« foreslog Rådet bl.a. vedrørende det nævnte forslags artikel 7, stk. 2, at erstatte tildelingen af gennemførelsesbeføjelser til Kommissionen med anvendelsen af den almindelige lovgivningsprocedure ved vedtagelsen af hver afgørelse om at yde en MFA.
- 19 Under plenarmødet den 24. maj 2012 vedtog Parlamentet betænkningen fra Udvalget om International Handel vedrørende forslaget til rammeforordning. Betænkningen indeholdt bl.a. forslag om at anvende delegerede retsakter ved vedtagelsen af hver afgørelse om at yde en MFA.
- 20 De tre første trepartsmøder, der blev afholdt mellem Parlamentet, Rådet og Kommissionen den 5. og 28. juni og den 19. september 2012, bekræftede, at disse tre institutioner havde forskellige holdninger til spørgsmålet om proceduren for ydelse af en MFA i artikel 7 i forslaget til rammeforordning. Parlamentet og Rådet udtrykte navnlig betænkeligheder over den manglende politiske og demokratiske kontrol i forbindelse med den beslutningsprocedure, der var foreskrevet i denne artikel.
- 21 I januar måned 2013 fremlagde Kommissionen i forbindelse med fjerde trepartsmøde et arbejdsdokument med overskriften »Landing zone on implementing acts, delegated acts and co-decision in the MFA Framework Regulation« (»landingszone for gennemførelsesretsakterne, de

delegerede retsakter og den fælles beslutningstagning i henhold til MFA-rammeforordningen«), som havde til formål at afstemme de tre berørte institutioners holdninger til dette spørgsmål og imødegå de betænkeligheder, som Parlamentet og Rådet havde.

- 22 Af de forhandlinger, som blev afholdt under det fjerde trepartsmøde den 30. januar 2013, fremgik det, at Parlamentet og Rådet nåede til en løsning, der for så vidt angår den foreslåede forordning bestod i at anvende den almindelige lovgivningsprocedure ved vedtagelsen af hver afgørelse om ydelse af en MFA, at foreskrive, at Kommissionen skulle udstede en gennemførelsesretsakt med henblik på vedtagelsen af aftalememorandummet med modtagerlandet, og at give Kommissionen beføjelse til at vedtage visse retsakter i forbindelse med den tildelte MFA.
- 23 Under det femte trepartsmøde den 27. februar 2013 bekræftede Parlamentets og Rådets repræsentanter deres tilsagn om at fastholde anvendelsen af den almindelige lovgivningsprocedure ved vedtagelsen af hver afgørelse om at yde en MFA. Kommissionens repræsentant gjorde gældende, at eftersom en sådan tilgang forvanskede dens forslag, kunne dette give Kommissionen anledning til at trække forslaget tilbage.
- 24 Tilgangen med at erstatte Kommissionens gennemførelsesbeføjelse med den almindelige lovgivningsprocedure med henblik på vedtagelsen af afgørelser om ydelse af en MFA førte til vedtagelsen af en principaftale mellem Parlamentet og Rådet, som blev præsenteret under det sjette trepartsmøde den 25. april 2013. I denne forbindelse gav Kommissionens repræsentant officielt udtryk for, at denne institution ikke var enig i denne fremgangsmåde, idet Kommissionen anførte, at den eventuelt ville overveje at trække forslaget til rammeforordning tilbage, såfremt den almindelige lovgivningsprocedure fortsat ville blive anvendt ved vedtagelsen af hver afgørelse om ydelse af en MFA, eftersom en sådan ændring ifølge denne institution ville forvanske forslaget og give anledning til alvorlige forfatningsmæssige vanskeligheder.
- 25 I en skrivelse af 6. maj 2013 til Kommissionens næstformand, Olli Rehn, beklagede Corepers formand den tilkendegivelse, som Kommissionens repræsentant havde fremsat i forbindelse med det sjette trepartsmøde, og anmodede Kommissionen om at genoverveje sin holdning, navnlig under henvisning til den nært forestående aftale mellem Parlamentet og Rådet.
- 26 Ved skrivelse af 8. maj 2013 til formændene for Parlamentet og Rådet, hvilken skrivelse udgør den anfægtede afgørelse, meddelte Olli Rehn, at kommissærkollegiet i sit 2045. møde havde besluttet at trække forslaget om rammeforordningen tilbage i henhold til artikel 293, stk. 2, TEUF.

Parternes påstande og sagen for Domstolen

- 27 Rådet har nedlagt påstand om, at den anfægtede afgørelse annulleres, og at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 28 Kommissionen har nedlagt påstand om frifindelse og om, at Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 29 Den Tjekkiske Republik, Forbundsrepublikken Tyskland, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Kongeriget Nederlandene, Den Slovakiske Republik, Republikken Finland, Kongeriget Sverige og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland har fået tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande.

Om søgsmålet

- 30 Rådet har til støtte for sit søgsmål fremført tre anbringender. Det første anbringende vedrører en tilsidesættelse af princippet om kompetencetildeling i artikel 13, stk. 2, TEU og af princippet om institutionel ligevægt. Det anbringende vedrører tilsidesættelse af princippet om loyalt samarbejde i henhold til artikel 13, stk. 2, TEU. Det tredje anbringende vedrører tilsidesættelse af begrundelsespligten i henhold til artikel 296, stk. 2, TEUF.

Parternes argumenter

- 31 Med det første anbringende har Rådet og samtlige de medlemsstater, der har afgivet indlæg, gjort gældende, at Kommissionen i den foreliggende sag har tilsidesat princippet om kompetencetildeling som omhandlet i artikel 13, stk. 2, TEU, der afspejler princippet om institutionel balance.
- 32 For det første har Rådet og disse medlemsstater ud fra generelle betragtninger gjort gældende, at traktaterne ikke tillægger Kommissionen en generel beføjelse til at trække de forslag, som den har forelagt for EU-lovgiver, tilbage.
- 33 De har i denne forbindelse for det første hævdet, at Kommissionen ikke af sin initiativret på lovgivningsområdet i henhold til artikel 17, stk. 2, TEU kan aflede en symmetrisk skønsmæssig tilbagetrækningsret.
- 34 Kommissionens tilbagetrækningsret bør være begrænset til objektive situationer, hvor der er tale om udløb af tidsfrister, eller hvor der fremkommer nye omstændigheder eller oplysninger, der indebærer, at lovgivningsforslaget er forældet eller bliver uden genstand, hvor der længe ikke er sket væsentlige fremskridt i lovgivningsproceduren, og hvor der således ikke kan forventes et resultat, eller såfremt Kommissionen og EU-lovgiver forfølger en fælles strategi i en ånd af loyalt samarbejde og respekt for den institutionelle ligevægt.
- 35 For det andet kan Kommissionen ikke indrømmes en generel tilbagetrækningsbeføjelse i henhold til artikel 293 TEUF. Anerkendelsen af en sådan beføjelse ville tværtimod fratage den ret, der tilkommer Rådet i henhold til artikel 293, stk. 1, TEUF til at ændre Kommissionens forslag inden for rammerne af forslagets genstand og formål, dens effektive virkning.
- 36 Hvis Kommissionen kan udøve en skønsmæssig tilbagetrækningsbeføjelse, hver gang den er uenig i de ændringer, der er aftalt mellem medlovgiverne, eller når den ikke er tilfreds med et endeligt forhandlingsresultat, vil dette for det tredje svare til at indrømme Kommissionen et uberettiget pressionsmiddel i forbindelse med afviklingen af lovgivningsarbejdet og en ret til ud fra politiske hensyn at nedlægge veto i forhold til et lovgivningstiltag.
- 37 Ifølge Rådet og Forbundsrepublikken Tyskland vil en anerkendelse af, at Kommissionen har en sådan skønsmæssig tilbagetrækningsbeføjelse for det fjerde være i strid med princippet om demokrati, der i henhold til artikel 10, stk. 1 og 2, TEU kommer til udtryk i Parlamentet og i den omstændighed, at medlemmerne af Rådet tilhører regeringer, der er politisk ansvarlige over for deres nationale parlamenter.
- 38 Efter disse generelle betragtninger har Rådet og de medlemsstater, der har afgivet indlæg, for det andet gjort gældende, at Kommissionen med vedtagelsen af den anfægtede afgørelse forhindrede Parlamentet og Rådet i at udøve deres lovgivningsmæssige beføjelser ved uden objektiv begrundelse og ud fra rent politiske hensyn at modsætte sig det kompromis, som Parlamentet og Rådet var ved at indgå.

- 39 I denne henseende har Rådet og disse medlemsstater for det første gjort gældende, at en påstand om forvanskning af lovgivningsforslaget, om et alvorligt indgreb i den institutionelle ligevægt eller om, at den af medlovgiver påtænkte retsakt åbenbart er ulovlig, ikke giver Kommissionen ret til at trække forslaget tilbage.
- 40 Rådet og disse medlemsstater har for det andet subsidiært gjort gældende, at disse omstændigheder under alle omstændigheder er fraværende i den foreliggende sag.
- 41 Hvad for det første angår den påståede forvanskning af lovgivningsforslaget har Rådet og de intervenerende medlemsstater gjort gældende, at der alene er tale om en forvanskning, når lovgiver har til hensigt at afvige fra forslagens anvendelsesområde, dets formål eller de hensyn, som ligger til grund for forslaget. Dette er imidlertid ikke tilfældet i nærværende sag, eftersom det kompromis, som er opnået mellem Parlamentet og Rådet, hverken har frarøvet forslaget til rammeforordning dets effektive virkning og dets berettigelse eller bragt virkeliggørelsen af de mål, der forfølges hermed, i fare.
- 42 Den del af forslaget til rammeforordning, som vedrører proceduren for ydelse af en MFA, havde nemlig sekundær og instrumental betydning, og den kunne derfor ikke udgøre hjørnestenen i dette forslag, foruden hvilken de andre dele af forslaget ville have mistet deres betydning. Formålet med kompromiset bestod i bedste fald i at rette en mangel ved forslaget til rammeforordning, hvilken, idet Kommissionen blev tillagt en beslutningskompetence vedrørende gennemførelse, ville have gjort indgreb i de beføjelser, som EU-lovgiver er tillagt i henhold til artikel 209 TEUF og artikel 212 TEUF for så vidt angår MFA, henset til emnets politiske dimension.
- 43 Rådet, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Franske Republik, Kongeriget Sverige og Det Forenede Kongerige har desuden gjort gældende, at det kompromis, som Parlamentet og Rådet overvejede at indgå, heller ikke undergravede det overordnede formål med forslaget til rammeforordning, der bestod i at strømline proceduren for ydelse af en MFA ved at formalisere og præcisere reglerne for gennemførelse af denne bistand med henblik på at styrke instrumentets gennemsigtighed og forudsigelighed.
- 44 Hvad angår formålet om overensstemmelse, der ligeledes var angivet i det planlagte forslag til rammeforordning, har Den Franske Republik gjort gældende, at MFA ikke kan sammenlignes med Unionens øvrige instrumenter for finansiell støtte, der er nævnt i betragtningerne til forslaget til forordning. Det var således ikke nødvendigt at tilpasse de procedurer, som skulle finde anvendelse på MFA, til dem, der skulle finde anvendelse på disse andre instrumenter.
- 45 Hvad for det andet angår risikoen for, at der ville ske et alvorligt indgreb i den institutionelle ligevægt, har Rådet, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Italienske Republik, Republikken Finland og Det Forenede Kongerige gjort gældende, at en sådan risiko var udelukket i den foreliggende sag, henset til, at der findes et fuldstændigt retsmiddel- og proceduresystem for domstolsprøvelse af EU-retsakter.
- 46 Den Franske Republik og Kongeriget Sverige har ligeledes gjort gældende, at medlovgivernes kompromis var egnet til at bevare Kommissionens frihed til i forbindelse med en ansøgning om ydelse af en MFA at afgøre, hvorvidt EU-lovgiver skulle forelægges et forslag om tildeling af denne bistand, og i givet fald fastlægge bistandsbeløbet samt sikre gennemførelsen heraf og kontrollen hermed.
- 47 I forbindelse med det andet anbringende har Rådet og samtlige de medlemsstater, der har afgivet indlæg, gjort gældende, at Kommissionen i den foreliggende sag har tilsidesat princippet om loyalt samarbejde som omhandlet i artikel 13, stk. 2, TEU.
- 48 De har kritiseret Kommissionen for hverken at have givet udtryk for forbehold eller fremsat bemærkninger, da medlovgiverne henholdsvis i december 2011 og maj 2012 vedtog deres holdning til forslaget til rammeforordning. De har ligeledes kritiseret Kommissionen for ikke i god tid at have

informeret medlovgiverne om dens intention om at trække forslaget til rammeforordning tilbage og således at have forhindret medlovgiverne i at undgå denne tilbagetrækning gennem en holdningsændring. De har derudover anført, at Kommissionen skyndte sig at trække sit forslag tilbage samme dag, som Parlamentet og Rådet skulle færdiggøre den aftale, som ville have ført til vedtagelsen af en retsakt, som ikke behagede Kommissionen.

- 49 Kommissionens manglende overholdelse af princippet om loyalt samarbejde forstærkes af den omstændighed, at den ikke udtømte de retsmidler, der er fastsat i artikel 3, stk. 2, og artikel 11, stk. 1, i Rådets forretningsorden, der er medtaget som bilag til Rådets afgørelse af 1. december 2009 om vedtagelse af Rådets forretningsorden (EUT L 325, s. 35), med henblik på at undersøge, om den enstemmighed, der i henhold til artikel 293, stk. 1, TEUF var krævet for at ændre forslaget til rammeforordning, var opnået i det foreliggende tilfælde.
- 50 Den Italienske Republik og Det Forenede Kongerige har tilføjet, at Kommissionen uden videre udelukkede enhver drøftelse og forhandling med medlovgiverne om indholdet af det nævnte forslag til rammeforordnings artikel 7, hvorimod medlovgiverne havde anlagt en fælles holdning i denne henseende.
- 51 Rådet og samtlige de medlemsstater, der er indtrådt i sagen, har med hensyn til det tredje anbringende gjort gældende, at en afgørelse om at trække et lovgivningsforslag tilbage er en retsakt, der kan gøres til genstand for domstolsprøvelse, og som følgelig skal overholde den begrundelsespligt, der er fastsat i artikel 296, stk. 2, TEUF.
- 52 Skrivelsen af 8. maj 2013, hvorved Kommissionens formand informerede formanden for Parlamentet og formanden for Rådet om den anfægtede afgørelse, indeholder ikke nogen begrundelse for denne afgørelse. Begrundelsen fremgår alene af Kommissionens interne dokumenter, som Rådet først fik kendskab til under denne sags retsforhandlinger.
- 53 Denne fuldstændige mangel på begrundelse bekræfter den vilkårlige karakter af den anfægtede afgørelse.
- 54 Som svar på det første anbringende har Kommissionen for det første understreget, at muligheden for at trække et lovgivningsforslag tilbage, ligesom muligheden for at fremsætte eller ændre et sådant forslag, er en af de måder, hvorpå den kan udøve sin initiativret under hensyntagen til Unionens almene interesser, således som fastsat i artikel 17, stk. 1, første punktum, TEU. Tilbagetrækningsretten er en af de måder, hvorpå denne institution kan varetage det ansvar, der påhviler den i henhold til traktaterne under forløbet af de procedurer, der fører frem til vedtagelse af en EU-retsakt.
- 55 Ligesom det alene tilkommer Kommissionen at afgøre, om den skal fremsætte et lovgivningsforslag, og hvorvidt den skal ændre sit oprindelige forslag eller et allerede ændret forslag, tilkommer det følgelig alene Kommissionen at beslutte, om forslaget skal opretholdes eller tilbagetrækkes, så længe forslaget ikke er blevet vedtaget.
- 56 I den foreliggende sag har Kommissionen ikke vedtaget den anfægtede afgørelse på grundlag af hensigtsmæssighedsbetragtninger eller ud fra politiske hensyn, som den angiveligt ville have gjort gældende ved at tilrane sig en rolle som »tredje gren« i Unionens lovgivende magt, men derimod fordi den retsakt, som medlovgiverne havde til hensigt at vedtage, ville have udgjort en forvanskning af dens forslag til rammeforordning og medført et alvorligt indgreb i den institutionelle ligevægt som følge af Parlamentet og Rådets principaftale om i forslagets artikel 7 at erstatte Kommissionens gennemførelsesbeføjelse med anvendelsen af den almindelige lovgivningsprocedure ved vedtagelsen af hver afgørelse om ydelse af MFA.
- 57 Kommissionen har for det andet bestridt, at den anfægtede afgørelse har tilsidesat princippet om kompetencetildeling og princippet om institutionel ligevægt.

- 58 Kommissionen har i denne forbindelse gjort gældende, at EU-lovgivers beføjelser ikke indebærer en suveræn beføjelse til at vedtage en retsakt, som indebærer en fundamental ændring af indholdet af Kommissionens oprindelige forslag, eller som bevirker, at den ikke har nogen berettigelse.
- 59 Denne institution har ligeledes gjort gældende, at den anfægtede afgørelse på ingen måde har tilsidesat artikel 293, stk. 1, TEUF, og at det lovligt kunne vedtages i medfør af artikel 293, stk. 2, TEUF, der afspejler det generelle ansvar, som Kommissionen har inden for rammerne af den almindelige lovgivningsprocedure.
- 60 Kommissionen har endelig bestridt argumentet om, at den anfægtede afgørelse påvirker princippet om demokrati, idet den har understreget, at den i lighed med Unionens øvrige institutioner har sin egen demokratiske legitimitet.
- 61 Som svar på det andet anbringende har Kommissionen under henvisning til forløbet af det forarbejde, som førte til vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, gjort gældende, at de to klagepunkter, som Rådet foreholder Kommissionen, om, at der angiveligt er sket en tilsidesættelse af princippet om loyalt samarbejde, savner grundlag.
- 62 Som svar på det tredje anbringende har Kommissionen gjort gældende, at den anfægtede afgørelse er en afgørelse, der vedrører institutionernes interne procedure, som begrundelsespligten i henhold til artikel 296 TEUF ikke finder anvendelse på. Kommissionen har tilføjet, at den under alle omstændigheder fuldt ud har opfyldt sin forpligtelse til at underrette Parlamentet og Rådet om vedtagelsen af den anfægtede afgørelse og om begrundelsen herfor. Begrundelsen blev nemlig gentaget flere gange af Kommissionens repræsentanter under forskellige møder i Rådets Gruppe af Finansråder og under de treparts-møder, som blev afholdt i perioden mellem den 26. februar og den 7. maj 2013.

Domstolens bemærkninger

- 63 Med de tre anbringender, som skal undersøges under ét, har Rådet, støttet af de intervenerende medlemsstater, gjort gældende, at den anfægtede afgørelse er truffet i strid med artikel 13, stk. 2, TEU og artikel 296, stk. 2, TEUF.
- 64 Ifølge artikel 13, stk. 2, TUE handler hver EU-institution inden for rammerne af de beføjelser, der er tildelt den ved traktaterne, og i overensstemmelse med de procedurer, betingelser og mål, der er fastsat i disse. Denne bestemmelse er udtryk for princippet om den institutionelle ligevægt, der er karakteristisk for Unionens institutionelle opbygnings (jf. dom Meroni mod Den Høje Myndighed, 9/56, EU:C:1958:7, s. 44), hvilket forudsætter, at hver enkelt af institutionerne udøver sine beføjelser under hensyntagen til de øvrige institutioners beføjelser (jf. i denne retning domme Parlamentet mod Rådet, C-70/88, EU:C:1990:217, præmis 22, og Parlamentet mod Rådet, C-133/06, EU:C:2008:257, præmis 57).
- 65 Artikel 13, stk. 2, TUE bestemmer desuden, at institutionerne samarbejder loyalt med hinanden.
- 66 Hvad angår artikel 296, stk. 2, TEUF bestemmer den, at EU-retsakter skal begrundes.
- 67 Rådet og de intervenerende medlemsstater har med deres argumentation nærmere bestemt gjort gældende, at Kommissionen ved med den anfægtede afgørelse at tilbagetrække forslaget til rammeforordning har overskredet de beføjelser, der tillægges den ved traktaterne, og at Kommissionen herved har skadet den institutionelle ligevægt, eftersom traktaterne ikke giver Kommissionen beføjelse til at trække et lovgivningsforslag tilbage under omstændigheder som de i denne sag foreliggende. Kommissionen har ligeledes tilsidesat princippet om loyalt samarbejde. Den anfægtede afgørelse er desuden mangelfuldt begrundet.

- 68 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at i henhold til artikel 17, stk. 2, TEU kan EU's lovgivningsmæssige retsakter kun vedtages »på forslag af Kommissionen«, medmindre der er tale om sådanne tilfælde, hvor andet er fastsat i traktaterne, hvilket ikke er tilfældet i den foreliggende sag.
- 69 Ligeledes består den almindelige lovgivningsprocedure – hvortil der henvises i artikel 209 TEUF og 212 TEUF, som var nævnt i forslaget til rammeforordning – i, at en forordning, et direktiv eller en afgørelse vedtages af Parlamentet og Rådet i fællesskab »på forslag af Kommissionen«.
- 70 Den lovgivningsmæssige initiativret, som Kommissionen har ifølge artikel 17, stk. 2, TEU og artikel 289 TEUF, indebærer, at det tilkommer Kommissionen at beslutte, om den skal fremlægge et forslag til en retsakt, ud over i de tilfælde, som ikke er aktuelle i den foreliggende sag, hvor den er forpligtet til at fremlægge et sådant forslag. Såfremt der fremlægges et forslag til en retsakt ved udøvelsen af denne beføjelse, tilkommer det ligeledes Kommissionen – der ifølge artikel 17, stk. 1, TEU skal fremme Unionens almene interesser og tage passende initiativer med henblik herpå – at fastlægge genstanden for, formålet med og indholdet af forslaget.
- 71 Med artikel 293 TEUF tillægges denne lovgivningsmæssige initiativret en dobbeltgaranti.
- 72 For det første bestemmer artikel 293, stk. 1, TEUF, at bortset fra i de tilfælde, som er omhandlet i de TEUF-bestemmelser, der er nævnt i denne bestemmelse, kan Rådet, når det i medfør af traktaterne træffer afgørelse på forslag af Kommissionen, kun ændre dette forslag med enstemmighed.
- 73 For det andet fremgår det af artikel 293, stk. 2, TEUF, at så længe Rådet ikke har truffet afgørelse, kan Kommissionen ændre sit forslag under hele forløbet af de procedurer, der fører frem til vedtagelse af en EU-retsakt.
- 74 Det fremgår af artikel 17, stk. 2, TEU, sammenholdt med artikel 289 TEUF og 293 TEUF, at Kommissionens beføjelse under den almindelige lovgivningsprocedure i modsætning til det, som er blevet gjort gældende af Rådet og visse af de intervenerende medlemsstater, ikke alene består i at fremsætte et forslag og dernæst at fremme kontakten og forsøge at bringe Parlamentets og Rådets holdninger nærmere til hinanden. Ligesom det i princippet tilkommer Kommissionen at afgøre, om der skal fremlægges et forslag og i givet fald at fastlægge dets genstand, formål og indhold, er Kommissionen, så længe Rådet ikke har truffet afgørelse, berettiget til at ændre sit forslag eller om nødvendigt trække det tilbage. I den foreliggende sag er det i øvrigt ubestridt, at der foreligger en tilbagetrækningsbeføjelse, idet det alene er beføjelsens rækkevidde og grænser, der er diskussion om. Det er ligeledes ubestridt, at Rådet endnu ikke havde truffet nogen afgørelse om forslaget til rammeforordning, da Kommissionen besluttede at trække det tilbage.
- 75 Den tilbagetrækningsbeføjelse, som Kommissionen afleder af de bestemmelser, der er nævnt i den ovenstående præmis i denne dom, kan imidlertid ikke give Kommissionen nogen vetoret i lovgivningsprocessen, hvilket ville være i strid med princippet om kompetencetildeling og princippet om institutionel ligevægt.
- 76 Såfremt Kommissionen efter at have fremlagt et forslag inden for rammerne af den almindelige lovgivningsprocedure, beslutter at trække forslaget tilbage, skal den følgelig underrette Parlamentet og Rådet om begrundelsen herfor, hvilken begrundelse i tilfælde af indsigelser skal understøttes af overbevisende omstændigheder.
- 77 Det skal i denne forbindelse understreges, at en afgørelse om tilbagetrækning, som vedtages under omstændigheder som de i denne sag foreliggende, udgør en retsakt, der kan gøres til genstand for et annulationssøgsmål, eftersom en sådan afgørelse – idet den afslutter den lovgivningsprocedure, som er indledt med fremlæggelsen af Kommissionens forslag – forhindrer Parlamentet og Rådet i at udøve deres lovgivningsfunktion i henhold til artikel 14, stk. 1, TEU og artikel 16, stk. 1, TEU, således som de måtte have ønsket.

- 78 Den domstolsprøvelse, som Domstolen skal kunne udøve, når der, som det er tilfældet i den foreliggende sag, er anlagt et annulationssøgsmål, begrundes følgelig, at en afgørelse såsom den anfægtede afgørelse vedtages under overholdelse af begrundelsespligten (jf. i denne retning dom Kommissionen mod Rådet, C-370/07, EU:C:2009:590, præmis 42).
- 79 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at spørgsmålet, om en afgørelses begrundelse opfylder kravene efter artikel 296 TEUF, ifølge fast retspraksis ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår (jf. i denne retning domme *Delacre m.fl. mod Kommissionen*, C-350/88, EU:C:1990:71, præmis 16 og den deri nævnte retspraksis, og *Rådet mod Bamba*, C-417/11 P, EU:C:2012:718, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis). En retsakt, der er bebyrdende, er navnlig tilstrækkeligt begrundet, når den er truffet under omstændigheder, som er den pågældende bekendt (jf. i denne retning dom *Rådet mod Bamba*, C-417/11 P, EU:C:2012:718, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).
- 80 I det foreliggende tilfælde er det ganske vist som understreget af Rådet og visse af de intervenerende medlemsstater korrekt, at ud over en henvisning til artikel 293, stk. 2, TEUF som begrundelse for den anfægtede afgørelse angav skrivelsen af 8. maj 2013, hvorved Kommissionens næstformand underrettede formanden for Parlamentet og formanden for Rådet om vedtagelsen af denne afgørelse, ikke nogen oplysninger om begrundelsen for denne afgørelse. Det fremgår imidlertid af de for Domstolen fremlagte sagsakter, at Kommissionen såvel under møderne i Rådets Gruppe af Finansråder den 26. februar og den 9. april 2013 som under treparts møderne den 27. februar og den 25. april 2013 erklærede, at den overvejede at trække forslaget til rammeforordning tilbage med den begrundelse, at den ændring, som Parlamentet og Rådet havde til hensigt at foretage for så vidt angår forslaget artikel 7, ville forvanske forslaget i en sådan grad, at det ville miste sin berettigelse i strid med de forskellige formål, som forfølges hermed.
- 81 Det må således fastslås, at Parlamentet og Rådet i tilstrækkelig grad blev gjort bekendt med begrundelsen for den anfægtede afgørelse.
- 82 Den begrundelse, som er påberåbt af Kommissionen i den foreliggende sag, er indholdsmæssigt set egnet til at begrunde tilbagetrækningen af et forslag til en lovgivningsmæssig retsakt.
- 83 Det må nemlig anerkendes, at når en ændring, som Parlamentet og Rådet har til hensigt at foretage, forvanser forslaget til en lovgivningsmæssig retsakt på en måde, som er til hinder for opnåelse af de med forslaget efterstræbte formål, og som dermed frarøver forslaget dets berettigelse, har Kommissionen ret til at trække det tilbage. Kommissionen kan imidlertid alene trække forslaget tilbage, efter at den i ånden af det loyale samarbejde, som i henhold til artikel 13, stk. 2, TEU gælder for forholdet mellem Unionens institutioner inden for rammerne af den almindelige lovgivningsprocedure (jf. i denne retning dom *Parlamentet mod Rådet*, C-65/93, EU:C:1995:91, præmis 23), har taget behørigt hensyn til de af Parlamentets og Rådets bekymringer, som ligger til grund for deres ønske om at ændre dette forslag.
- 84 Det må derfor for det første undersøges, om de forhold, som Kommissionen har fremført i den foreliggende sag, understøtter den begrundelse, som Kommissionen har påberåbt til støtte for den anfægtede afgørelse.
- 85 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at hovedformålet med forslaget til rammeforordning ifølge anden og ottende betragtning hertil var at forsyne Unionens MFA-politik med en ramme, som ville gøre det muligt at gennemføre en sådan bistand med kort varsel og undgå den træghed, der nedsætter bistandens effektivitet, og som er en følge af, at Parlamentet og Rådet i fællesskab træffer ad hoc-afgørelser om hver tildeling af MFA.

- 86 Som det fremgår af fjerde betragtning til forslaget til rammeforordning, havde Kommissionen med sit lovgivningsforslag til hensigt at følge op på Parlamentets beslutning af 3. juni 2003, i hvilken Parlamentet havde efterlyst en rammeforordning om MFA for bl.a. at fremskynde beslutningsprocessen.
- 87 Ifølge fjerde og sjette til ottende betragtning til forslaget til rammeforordning var formålet hermed ligeledes at gøre Unionens MFA-politik mere gennemsigtig bl.a. for så vidt angår betingelserne for ydelse af en sådan bistand og med henblik på at sikre, at denne politik er i overensstemmelse med Unionens andre politikker for ekstern bistand, hvilke politikker reguleres af rammeforordninger, der giver Kommissionen gennemførelsesbeføjelser.
- 88 Med henblik på at nå disse forskellige mål tilstræbtes det, som det fremgår af præmis 5-9 i denne dom, med forslaget til rammeforordning, at Parlamentet og Rådet vedtog en retslig ramme for Unionens MFA-politik baseret på artikel 209 TEUF og artikel 212 TEUF, der skulle præcisere de MFA-berettigede lande, formen og vilkårene for finansieringen samt de forskellige betingelser for at yde bistand, hvilke betingelser navnlig skulle understøtte iagttagelsen af demokratiske mekanismer, gennemførelsen af strukturelle økonomiske reformer og af foranstaltninger til forbedring af forvaltningen af offentlige finanser samt anvendelsen af principperne om åben, regelbaseret og fair handel.
- 89 I denne forbindelse tildelte artikel 7 i forslaget til rammeforordning Kommissionen en gennemførelsesbeføjelse til inden for de begrænsninger og betingelser, som fremgår af den påtænkte retlige ramme, at vedtage afgørelser om at yde en MFA og indgå aftalememorander med de lande, som er berettiget til den omhandlede støtte.
- 90 Som Kommissionen med rette har gjort gældende, ville den ændring, som Parlamentet og Rådet havde til hensigt at foretage i artikel 7 – ved i stk. 2 at erstatte Kommissionens gennemførelsesbeføjelser med den almindelige lovgivningsprocedure i forbindelse med vedtagelsen af hver afgørelse om at yde en MFA – have forvansket et grundlæggende element i forslaget til rammeforordning i strid med det formål, som forslaget efterstræbte, hvilket bestod i at øge effektiviteten af Unionens MFA-politik.
- 91 En sådan ændring ville nemlig have medført, at den procedure, hvorunder Parlamentet og Rådet yder bistand ad-hoc inden for rammerne af den almindelige lovgivningsprocedure, ville forblive uændret, hvorimod hovedformålet med forslaget til rammeforordning netop var – gennem indførelse af en retlig ramme for betingelserne for gennemførelsen af Unionens MFA-politik – at bringe denne beslutningsprocedure til ophør med henblik på at fremskynde beslutningsprocessen og øge denne politiks effektivitet.
- 92 Som Kommissionen ifølge de oplysninger, der er forelagt for Domstolen, gjorde gældende under mødet i Rådets Gruppe af Finansråder den 26. februar 2013, indebar vilkårene for den almindelige lovgivningsprocedure uundgåeligt en beslutningsprocedure, der varede flere måneder, hvilket kan besværliggøre koordinationen af MFA med midler fra IMF eller andre multilaterale finansielle institutioner, hvilke midler MFA har til formål at supplere således som angivet i artikel 1, stk. 3, og artikel 6, stk. 2, i forslaget til rammeforordning såvel som i 13. betragtning hertil.
- 93 Den ændring, som Parlamentet og Rådet påtænkte, ville desuden have modvirket opnåelsen af det formål, som forslaget til rammeforordning forfulgte, og som ud fra et ønske om at opnå kohærens bestod i at tilpasse proceduren for MFA med den procedure, som finder anvendelse på Unionens andre finansielle instrumenter for ekstern bistand.

- 94 Det fremgår af analysen i denne doms præmis 85-93, at Kommissionen med rette kunne antage, at den ændring, som Parlamentet og Rådet overvejede at foretage af artikel 7 i forslaget til rammeforordning, kunne forvanske forslaget for så vidt angår det centrale spørgsmål om proceduren for ydelsen af en MFA på en måde, der ville være til hinder for opnåelse af de mål, som Kommissionen efterstræbte, og følgelig frarøve forslaget dets berettigelse.
- 95 Kommissionens beslutning om på baggrund af disse overvejelser at trække forslaget til rammeforordning tilbage har følgelig hverken tilsidesat princippet om kompetencetildeling eller princippet om institutionel ligevægt som omhandlet i artikel 13, stk. 2, TEU.
- 96 Hvad angår argumentet om en tilsidesættelse af princippet om demokrati som omhandlet i artikel 10, stk. 1 og 2, TEU fremgår det af artikel 17, stk. 2, TEU, sammenholdt med artikel 289 TEUF og 293 TEUF, at Kommissionen ikke alene er beføjet til at fremsætte et lovgivningsforslag, men også – forudsat at Rådet ikke har truffet nogen afgørelse – til at ændre det eller om nødvendigt trække det tilbage. Eftersom Kommissionens tilbagetrækningsbeføjelse er uløseligt forbundet med den initiativret, som denne institution er tildelt, og fremgår af de ovenfor nævnte bestemmelser i TEU-traktaten, foreligger der ikke en tilsidesættelse af dette princip i den foreliggende sag. Dette argument skal derfor forkastes som ugrundet.
- 97 Det skal for det andet i lyset af de af Rådet og de intervenerende medlemsstaters fremsatte klagepunkter undersøges, om Kommissionens tilbagekaldelse af 8. maj 2013 blev besluttet under overholdelse af princippet om loyalt samarbejde, der også er omhandlet i artikel 13, stk. 2, TEU.
- 98 Det skal i denne forbindelse generelt bemærkes, at Kommissionen først trak forslaget til rammeforordningen tilbage, da det viste sig, at Rådet og Parlamentet havde til hensigt at ændre forslaget på en måde, der var i strid med de formål, der forfulgtes hermed.
- 99 Det fremgår navnlig af de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, at Rådet og Parlamentet til at starte med havde en anden holdning til det i artikel 7 i forslaget til rammeforordning omhandlede spørgsmål om beslutningsproceduren for ydelsen af en MFA. I en »generel indstilling«, som var blevet godkendt af Coreper den 15. december 2011, foreslog Rådet i denne henseende, at den almindelige lovgivningsprocedure skulle bevares, mens Parlamentet i en rapport, som blev godkendt den 24. maj 2012, anbefalede en løsning med anvendelse af delegerede retsakter.
- 100 Eftersom der var uenighed blandt medlovgiverne i spørgsmålet om, hvorvidt den almindelige lovgivningsprocedure fortsat skulle anvendes ved vedtagelsen af hver afgørelse om ydelse af en MFA, kan Kommissionen ikke kritiseres for ikke allerede på dette tidspunkt at have henvist til muligheden for at tilbagetrække forslaget til rammeforordning.
- 101 Som det fremgår af det i denne doms præmis 21 nævnte arbejdsdokument, der blev fremlagt i januar 2013 og udarbejdet af Kommissionen med henblik på treparts mødet den 30. januar 2013, arbejdede Kommissionen tværtimod som følge af den af Parlamentet og Rådet delte bekymring om, at den i artikel 7 i forslaget til rammeforordning omhandlede procedure for vedtagelse af MFA var behæftet med den manglende politiske og demokratiske kontrol, for at opnå en tilnærmelse af de pågældende institutioners modstridende holdninger.
- 102 Dette dokument indeholdt nemlig en kompromisløsning, der i det væsentlige bestod i en kombination af en detaljeret rammelovgivning som den, der var tiltænkt med forslaget til rammeforordning, der definerede villkårene, navnlig de politiske, for ydelsen af en MFA, for mekanismerne for uformelt samråd med Parlamentet og medlemsstaterne angående Kommissionens udkast til gennemførelsesakter vedrørende ydelsen af en MFA, for anvendelsen af et begrænset antal af delegerede retsakter – i dette tilfælde fire – som havde til formål at ændre eller udbygge visse ikke-væsentlige bestemmelser i rammelovgivningen for så vidt angår bl.a. fortegnelsen over lande, som

er berettiget til en MFA, og kriterierne for valg af det finansielle instrument (gave eller lån), for selektiv anvendelse af komitologi og for forskellige mekanismer for evaluering og rapportering til Parlamentet og Rådet.

- 103 I modsætning til hvad visse af de intervenerende medlemsstater har hævdet, forsøgte Kommissionen langt fra at udelukke enhver diskussion om proceduren for tildeling af MFA, men derimod at nå frem til en løsning, der, samtidig med at de mål, der blev efterstræbt med forslaget til rammeforordning hvad angår MFA, tog Parlamentets og Rådets bekymringer i betragtning.
- 104 Så snart det blev bekendt, dvs. fra afholdelsen af det fjerde treparts møde den 30. januar 2013, at Parlamentet og Rådet begge var af den opfattelse, at den almindelige lovgivningsprocedure skulle bevares med henblik på vedtagelsen af enhver afgørelse om at yde en MFA, henviste Kommissionen – som det fremgår af de under sagen fremlagte dokumenter – under mødet i Rådets Gruppe af Finansråder den 26. februar 2013 og det femte treparts møde den 27. februar 2013 til muligheden for at tilbagekalde forslaget til rammeforordning og til begrundelsen for den mulige tilbagetrækning. Dette blev gentaget af Kommissionen under mødet i Rådets Gruppe af Finansråder den 9. april 2013 og under det sjette treparts møde den 25. april 2013. Det fremgår såvel af dokumenterne vedrørende treparts mødet den 27. februar 2013 som af den skrivelse, som formanden for Coreper den 6. maj 2013 sendte til Kommissionens næstformand efter treparts mødet den 25. april 2013, at medlovgiverne klart havde forstået Kommissionens advarsler.
- 105 Argumentet om, at Kommissionen for sent gav sin hensigt om at trække forslaget til rammeforordning tilbage til kende, er følgelig ugrundet.
- 106 På baggrund af de omstændigheder, der er nævnt i denne doms præmis 104, og eftersom det ikke følger af nogen af de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, at Parlamentet og Rådet kunne have opgivet at ændre artikel 7 i forslaget til rammeforordning, indebærer hverken den omstændighed, at Kommissionen ikke har benyttet sig af muligheden for i henhold til artikel 3, stk. 2, og artikel 11, stk. 1, i Rådets forretningsorden at begære, at Rådet foretager en afstemning om forslaget, eller den omstændighed, at den anfægtede afgørelse blev vedtaget samme dag, som Parlamentet og Rådet efter sigende var rede til at formalisere deres aftale vedrørende det omhandlede forslag, at Kommissionen har tilsidesat princippet om loyalt samarbejde.
- 107 Det fremgår i det hele af det anførte, at Kommissionen med vedtagelsen af den anfægtede afgørelse hverken har tilsidesat princippet om kompetencetildeling, princippet om institutionel ligevægt eller princippet om loyalt samarbejde i artikel 13, stk. 2, TEU og heller ikke princippet om demokrati i artikel 10, stk. 1 og 2, TEU. I den foreliggende sag har Kommissionen endvidere opfyldt begrundelsespligten i artikel 296, stk. 2, TEUF.
- 108 De tre anbringender, som Rådet har påberåbt sig til støtte for dets søgsmål, skal følgelig forkastes som ugrundet.
- 109 Kommissionen bør herefter frifindes.

Sagens omkostninger

- 110 I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand herom, og Rådet har tabt sagen, bør det pålægges Rådet at betale sagens omkostninger. I henhold til procesreglementets artikel 140, stk. 1, hvorefter de medlemsstater, der er indtrådt i en sag, bærer deres egne omkostninger, skal det fastslås, at Den Tjekkiske Republik, Forbundsrepublikken Tyskland,

Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Kongeriget Nederlandene, Den Slovakiske Republik, Republikken Finland, Kongeriget Sverige og Det Forenede Kongerige bærer deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

- 1) Europa-Kommissionen frifindes.**
- 2) Rådet for Den Europæiske Union betaler sagens omkostninger.**
- 3) Den Tjekkiske Republik, Forbundsrepublikken Tyskland, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Kongeriget Nederlandene, Den Slovakiske Republik, Republikken Finland, Kongeriget Sverige og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland bærer deres egne omkostninger.**

Underskrifter