



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

14. travnja 2015.*

„Tužba za poništenje – Makrofinancijska pomoć trećim zemljama – Komisijina odluka o povlačenju prijedloga okvirne uredbe – Članak 13. stavak 2. UEU-a i članak 17. UEU-a – Članak 293. UFEU-a – Načelo dodjele ovlasti – Načelo institucionalne ravnoteže – Načelo lojalne suradnje – Članak 296. UFEU-a – Obveza obrazlaganja“

U predmetu C-409/13,

povodom tužbe za poništenje na temelju članka 263. UFEU-a, podnesene 18. srpnja 2013.,

Vijeće Europske unije, koje zastupaju G. Maganza, A. de Gregorio Merino i I. Gurov, u svojstvu agenata,

tužitelj,

koje podupiru:

Češka Republika, koju zastupaju M. Smolek, J. Vlácil i J. Škeřík, u svojstvu agenata,

Savezna Republika Njemačka, koju zastupa T. Henze, u svojstvu agenta,

Kraljevina Španjolska, koju zastupa M. Sampol Pucurull, u svojstvu agenta,

Francuska Republika, koju zastupaju G. de Bergues, D. Colas i N. Rouam, u svojstvu agenata,

Talijanska Republika, koju zastupa G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju P. Gentilija, *avvocato dello Stato*, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg, u svojstvu agenta,

Kraljevina Nizozemska, koju zastupaju M. Bulterman, B. Koopman i J. Langer, u svojstvu agenata,

Republika Slovačka, koju zastupa B. Ricziová, u svojstvu agenta,

Republika Finska, koju zastupa H. Leppo, u svojstvu agenta,

Kraljevina Švedska, koju zastupaju U. Persson i A. Falk, u svojstvu agenata,

Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske, koju zastupa V. Kaye, u svojstvu agenta, uz asistenciju R. Palmera, *barrister*,

intervenijenti,

protiv

* Jezik postupka: francuski

Europske komisije, koju zastupaju B. Smulders, P. Van Nuffel i M. Clausen, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg,

tuženik,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: V. Skouris, predsjednik, K. Lenaerts (izvjestitelj), potpredsjednik, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Vajda, S. Rodin i K. Jürimäe, predsjednici vijeća, A. Rosas, E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, J. L. da Cruz Vilaça i F. Biltgen, suci,

nezavisni odvjetnik: N. Jääskinen,

tajnik: V. Tourrès, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 23. rujna 2014.,

nakon što je saslušao mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 18. prosinca 2014.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Svojom tužbom Vijeće Europske unije zahtijeva poništenje odluke Europske komisije od 8. svibnja 2013. kojom je potonja povukla svoj Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju općih odredbi vezanih uz makrofinancijsku pomoć trećim zemljama (u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

Okolnosti spora i pobijana odluka

Prijedlog okvirne uredbe

- 2 Makrofinancijska pomoć (u daljnjem tekstu: MFA) ima za cilj dodijeliti financijsku pomoć makroekonomske naravi trećim zemljama čija se platna bilanca nalazi u kratkoročnim poteškoćama. U početku se dodjeljivala na temelju odluka Vijeća koje su se donosile od slučaja do slučaja na osnovi članka 235. Ugovora o EZ-u, a zatim na osnovi članka 308. UEZ-a (kojemu odgovara članak 352. UFEU-a). Od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona MFA dodjeljuju Europski parlament i Vijeće odlukama od slučaja do slučaja u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, na osnovi članka 212. UFEU-a, ne dovodeći u pitanje žurni postupak predviđen u članku 213. UFEU-a.
- 3 Komisija je 4. srpnja 2011. iznijela Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća, na temelju članaka 209. UFEU-a i 212. UFEU-a, o utvrđivanju općih odredbi vezanih uz makrofinancijsku pomoć trećim zemljama (u daljnjem tekstu: prijedlog okvirne uredbe).
- 4 U skladu s uvodnim izjavama 2. do 4., 6. do 8. i 13. prijedloga okvirne uredbe:
„(2) Trenutačno se makrofinancijska pomoć trećim zemljama temelji na *ad hoc* odlukama Europskog parlamenta i Vijeća za svaku pojedinu zemlju. Taj postupak šteti uspješnosti i učinkovitosti pomoći i stvara neopravdana usporavanja između zahtjeva za makrofinancijsku pomoć i provedbenih mjera.

- (3) Makrofinancijska pomoć trećim zemljama s kojima Unija održava važne političke, gospodarske i trgovačke odnose bila bi učinkovitija kada bi za nju postojao okvir. Osobito bi trebalo biti moguće pružiti financijsku pomoć trećim zemljama kako bi ih se potaknulo da donesu mjere ekonomske politike koje bi im mogle omogućiti rješavanje problema sa svojim platnim bilancama.
- (4) U svojoj rezoluciji o pružanju makrofinancijske pomoći trećim zemljama od 3. lipnja 2003. [...] Europski parlament pozvao je na donošenje okvirne uredbe o makrofinancijskoj pomoći kako bi se ubrzao postupak odlučivanja i osigurala formalna i transparentna osnova za taj financijski instrument.

[...]

- (6) Unija je 2006. reorganizirala i racionalizirala svoj okvir za vanjsku pomoć kako bi povećala njezinu učinkovitost. Za sve velike financijske instrumente vanjske pomoći donijela je okvirne uredbe koje Komisiji dodjeljuju provedbene ovlasti. Jedini važan instrument koji još nema okvirnu uredbu je makrofinancijska pomoć.
- (7) Vijeće je u svojim zaključcima od 8. listopada 2002. utvrdilo kriterije (nazvane ‚Genvalski kriteriji‘) kojima je namjena usmjeriti [Unijine] transakcije makrofinancijske pomoći [...]. Te kriterije valja formalizirati na način da ih se aktualizira i razjasni u pravnom aktu koji odobre Europski parlament i Vijeće.
- (8) Valja unaprijed predvidjeti prikladne postupke i instrumente koji bi Uniji omogućili da brzo pruži makrofinancijsku pomoć, osobito kada okolnosti zahtijevaju trenutačno poduzimanje radnje. Slična odredba bi usto ojačala jasnoću i transparentnost kriterija primjenjivih na provedbu makrofinancijske pomoći.

[...]

- (13) Makrofinancijskom pomoći trebala bi se nadopunjavati sredstva koja su dodijelili Međunarodni monetarni fond i druge višestrane financijske institucije, a teret bi trebalo pravedno podijeliti između Unije i ostalih davatelja pomoći. Makrofinancijskom pomoći trebalo bi osigurati dodanu vrijednost sudjelovanju Unije.“ [neslužbeni prijevod]

5 Članak 1. prijedloga okvirne uredbe, naslovljen „Predmet i doseg pomoći“, određivao je:

„1. Ova uredba utvrđuje opće odredbe o dodjeljivanju makrofinancijske pomoći trećim zemljama i područjima određenima u članku 2.

2. Makrofinancijska pomoć je financijski instrument izvanredne naravi namijenjen davanju nevezane i nenamjenske pomoći radi sređivanja platne bilance trećih zemalja i određenih područja. Njezin je cilj ponovno uspostaviti održivost vanjskih financija zemalja suočenih s problemima vanjskog financiranja. Njome se olakšava provedba strogih mjera prilagođavanja i strukturne reforme namijenjenih rješavanju problemâ platnih bilanci.

3. Dodjeljivanje makrofinancijske pomoći može se uvjetovati postojanjem potrebe za značajnim preostalim vanjskim financiranjem i može se odrediti zajedno s višestranim financijskim institucijama, pri čemu tu potrebu ne pokrivaju financijska sredstva koja pružaju Međunarodni monetarni fond (MMF) i druge višestrane institucije a koja postoji unatoč primjeni strogih programa reforme i stabilizacije.

4. Makrofinancijska pomoć je privremene naravi i prestaje čim vanjska financiranja zemlje korisnice ponovno postanu moguća.“ [neslužbeni prijevod]

- 6 Članak 2. prijedloga okvirne uredbe odnosio se na zemlje koje imaju pristup MFA-u i u tom je pogledu upućivao na Prilog I., naslovljen „Zemlje i područja koja imaju pristup na temelju članka 2. točke (a) i (b)“. Također je predviđao mogućnost dodjele takve pomoći trećim zemljama koje nisu navedene u tom prilogu u izvanrednim opravdanim slučajevima pod uvjetom da su te zemlje politički, gospodarski i geografski bliske Uniji.
- 7 Članak 3. tog prijedloga uređivao je oblike MFA-a (posudba, dar ili kombinacija toga dvoje) i načine financiranja te pomoći.
- 8 Članak 4. spomenutog prijedloga određivao je uvjete kojima je bio cilj osigurati usklađenost pojedinog MFA-a s relevantnim financijskim odredbama prava Unije. Članak 5. iste utvrđivao je pravila određivanja iznosa MFA-a.
- 9 Članak 6. prijedloga okvirne uredbe, naslovljen „Uvjetovanost“, određivao je:
- „1. Dodjeljivanje makrofinancijske pomoći uvjetovano je time da zemlja korisnica poštuje učinkovite demokratske mehanizme oslanjajući se osobito na višestranački parlamentarni sustav, vladavinu prava i jamčenje poštovanja ljudskih prava.
2. Makrofinancijska pomoć uvjetovana je postojanjem programa MMF-a koji podrazumijeva korištenje sredstava MMF-a.
3. Uplaćivanje pomoći uvjetovano je utvrđenjem zadovoljavajućeg napretka u provedbi programa MMF-a. Također je uvjetovano provedbom, u određenom vremenskom razdoblju, niza mjera ekonomske politike koje su jasno određene i koje se oslanjaju na strukturne reforme koje valja dogovoriti između Komisije i zemlje korisnice te koje trebaju biti unesene u Memorandum o razumijevanju.
4. U cilju zaštite financijskih interesa Unije i unapređenja upravljanja zemljama korisnicama Memorandum o razumijevanju trebao bi sadržavati mjere usmjerene na jačanje učinkovitosti i transparentnosti sustava upravljanja javnim financijama kao i odgovornosti sudionika tih sustava.
5. Također valja voditi računa o napretcima ostvarenima u području uzajamnog otvaranja tržišta, razvoja uređene i poštene trgovine te ostalih prioriteta u kontekstu Unijine vanjske politike.
6. Političke mjere moraju biti usklađene s postojećim sporazumima o partnerstvu, sporazumima o suradnji ili sporazumima o pridruživanju sklopljenima između Unije i zemlje korisnice, kao i s programima makroekonomske prilagodbe i strukturnih reformi koje zemlja korisnica provodi uz potporu MMF-a.“ [neslužbeni prijevod]
- 10 Članak 7. prijedloga okvirne uredbe odnosio se na postupak dodjele MFA-a.
- 11 U članku 7. stavku 1. tog prijedloga bilo je predviđeno da zemlja koja želi ostvariti MFA treba uputiti pisani zahtjev Komisiji.
- 12 Članak 7. stavak 2. spomenutog prijedloga u vezi s člankom 14. stavkom 2. istog određivao je da u slučaju da su ispunjeni uvjeti iz članka 1., 2., 4. i 6. istog prijedloga Komisija dodjeljuje traženu pomoć u skladu s takozvanim postupkom „ispitivanja“ uvedenim člankom 5. Uredbe (EU) br. 182/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 2011. o utvrđivanju pravila i općih načela u vezi s mehanizmima nadzora država članica nad izvršavanjem provedbenih ovlasti Komisije (SL L 55, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 5., str. 291.).

- 13 Članak 7. stavak 3. prijedloga okvirne uredbe odnosio se na pojašnjenja koja su se morala nalaziti u odluci o odobrenju posudbe odnosno u odluci o odobrenju darovanja. Ta odredba je određivala da trajanje dostupnosti MFA-a ni u jednom od ta dva slučaja načelno ne može biti dulje od tri godine.
- 14 Članak 7. stavak 4. tog prijedloga u vezi s člankom 14. stavkom 3. istog određivao je da Komisija, nakon odobravanja odluke o dodjeli MFA-a, s trećim zemljama dogovara mjere politike iz članka 6. stavaka 3. do 6. spomenutog prijedloga, prema takozvanom „savjetodavnom“ postupku uvedenom člankom 4. Uredbe br. 182/2011.
- 15 Članak 7. stavak 5. prijedloga okvirne uredbe predviđao je da Komisija, nakon odobravanja odluke o dodjeli MFA-a, dogovara s korisnikom načine financiranja te pomoći, u okviru sporazuma o darovanju ili posudbi.
- 16 Članci 8. i 9. tog prijedloga povjeravali su Komisiji odgovornost provođenja financijskog upravljanja i isplaćivanja MFA-a, kao i ovlast obustave, smanjenja ili ukidanja te isplate u određenim slučajevima. Članak 10. spomenutog prijedloga odnosio se na mjere potpore.
- 17 Naposljetku, članak 11. prijedloga okvirne uredbe bio je posvećen zaštiti financijskih interesa Unije, članak 12. iste procjeni učinkovitosti MFA-a, a članak 13. tog prijedloga godišnjem izvješću o provedbi MFA-a.

Međuinstitucijski pregovori o prijedlogu okvirne uredbe

- 18 Prijedlog okvirne uredbe bio je nakon nekoliko sastanaka radne skupine financijskih savjetnika Vijeća predmet „općeg pristupa“ Vijeća, koji je Odbor stalnih predstavnika (Coreper) odobrio 15. prosinca 2011. U tom „općem pristupu“ Vijeće je, što se tiče članka 7. stavka 2. tog prijedloga, osobito predložilo da se dodjela Komisijine provedbene ovlasti zamijeni primjenom redovnog zakonodavnog postupka u svrhu donošenja svake odluke o dodjeli MFA-a.
- 19 Tijekom plenarne sjednice 24. svibnja 2012. Parlament je usvojio izvješće svojeg odbora za međunarodnu trgovinu o prijedlogu okvirne uredbe. U tom se izvješću među ostalim predlagalo da se sve odluke o dodjeli MFA-a donose putem delegiranih akata.
- 20 Prva tri tripartitna sastanka koja su se održala između Parlamenta, Vijeća i Komisije, 5. i 28. lipnja te 19. rujna 2012., potvrdila su razlike u stajalištima tih triju institucija u vezi s pitanjem postupka dodjele MFA-a iz članka 7. prijedloga okvirne uredbe. Točnije, Parlament i Vijeće su izrazili svoju zabrinutost u vezi s nedostatkom političkog i demokratskog nadzora nad postupkom odlučivanja predviđenim u tom članku.
- 21 Komisija je tijekom siječnja 2013. na četvrtom tripartitnom sastanku predstavila radni dokument naslovljen „Landing zone on implementing acts, delegated acts and co-decision in the MFA Framework Regulation“ („Područje zajedničke strategije u pogledu provedbenih akata, delegiranih akata i suodlučivanja u okvirnoj uredbi MFA-a“), kojemu je cilj bio približiti stajališta navedenih triju institucija u vezi s tim pitanjem i dati odgovor na zabrinutost Parlamenta i Vijeća.
- 22 Iz pregovora koji su se održali tijekom četvrtog tripartitnog sastanka 30. siječnja 2013. postalo je jasno da su se Parlament i Vijeće uspjeli dogovoriti oko rješenja koje bi, u okviru predložene uredbe, za donošenje svake odluke o dodjeli MFA-a obuhvaćalo uporabu redovnog zakonodavnog postupka, donošenje Komisijinog provedbenog akta radi sklapanja Memoranduma o razumijevanju sa zemljama korisnicama i delegiranje potonjoj instituciji ovlasti donošenja određenih akata vezanih uz dodijeljeni MFA.

- 23 Tijekom petog tripartitnog sastanka, koji se održao 27. veljače 2013., predstavnici Parlamenta i Vijeća potvrdili su da su voljni zadržati korištenje redovnog zakonodavnog postupka radi donošenja svake odluke o dodjeli MFA-a. Predstavnik Komisije istaknuo je da bi Komisija, s obzirom na to da takav pristup mijenja prijedlog okvirne uredbe, mogla razmotriti povlačenje istog.
- 24 Zamjena Komisijine provedbene ovlasti redovnim zakonodavnim postupkom radi donošenja odluka o dodjeli MFA-a bila je predmet načelnog sporazuma između Parlamenta i Vijeća, do kojeg je došlo tijekom šestog tripartitnog sastanka 25. travnja 2013. Tom prilikom je predstavnik Komisije službeno utvrdio da se ta institucija ne slaže s takvim pristupom, izjavivši da bi Komisija mogla razmotriti povlačenje prijedloga okvirne uredbe ako bi se zadržala uporaba redovnog zakonodavnog postupka za svaku odluku o dodjeli MFA-a, s obzirom na to da spomenuta institucija smatra da bi takva izmjena promijenila taj prijedlog i da bi dovela do značajnih ustavnih poteškoća.
- 25 Potpredsjednik Komisije, inače predsjednik Corepera, u svojem je dopisu od 6. svibnja 2013. upućenom O. Rehnu, u kojem žali zbog izjave Komisijinog predstavnika dane na šestom tripartitnom sastanku, od te institucije zatražio da ponovno razmisli o svojem stajalištu uzimajući u obzir osobito mogućnost izglednog dogovora između Parlamenta i Vijeća.
- 26 O. Rehn je dopisom od 8. svibnja 2013. predsjedniku Parlamenta i predsjedniku Vijeća dao na znanje da je kolegij povjerenika na svojoj 2045. sjednici odlučio, u skladu s člankom 293. stavkom 2. UFEU-a, povući prijedlog okvirne uredbe.

Zahtjevi stranaka i postupak pred Sudom

- 27 Vijeće od Suda zahtijeva da poništi pobijanu odluku i naloži Komisiji snošenje troškova.
- 28 Komisija od Suda zahtijeva da odbije tužbu kao neosnovanu i naloži Vijeću snošenje troškova.
- 29 U potporu zahtjevima Vijeća dopuštena je intervencija Češke Republike, Savezne Republike Njemačke, Kraljevine Španjolske, Francuske Republike, Talijanske Republike, Kraljevine Nizozemske, Slovačke Republike, Republike Finske, Kraljevine Švedske te Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske.

O tužbi

- 30 Vijeće u prilog svojoj tužbi ističe tri tužbena razloga. Prvi tužbeni razlog temelji se na povredi načela dodjele ovlasti navedenog u članku 13. stavku 2. UEU-a kao i načela institucionalne ravnoteže. Drugi tužbeni razlog temelji se na povredi načela lojalne suradnje iz članka 13. stavka 2. UEU-a. Treći tužbeni razlog temelji se na povredi obveze obrazlaganja predviđene u članku 296. drugom stavku UFEU-a.

Argumentacija stranaka

- 31 U okviru prvog tužbenog razloga Vijeće i sve države članice koje su intervenirale tvrde da je Komisija u ovom slučaju povrijedila načelo dodjele ovlasti navedeno u članku 13. stavku 2. UEU-a, koje odražava načelo institucionalne ravnoteže.
- 32 Na prvom mjestu, Vijeće i te države članice kao opća razmatranja ističu da ugovori ne dodjeljuju Komisiji isključivo opće pravo koje bi joj omogućilo da povuče prijedloge koje je podnijela zakonodavcu Unije.

- 33 U tom pogledu, kao prvo, tvrde da Komisija nije mogla diskrecijski temeljiti svoje srodno pravo povlačenja na svojem pravu zakonodavne inicijative iz članka 17. stavak 2. UEU-a.
- 34 Komisijino pravo povlačenja trebalo bi ograničiti na objektivne situacije, kao što su protek vremena ili pojava novih okolnosti ili podataka koji čine zakonodavni prijedlog nepotrebnim ili bespredmetnim, dugotrajnije nepostojanje primjetnog napretka zakonodavnog postupka koje upućuje na neuspjeh ili pak postojanje zajedničke strategije u suradnji sa zakonodavcem Unije u duhu lojalne suradnje i poštovanja institucionalne ravnoteže.
- 35 Kao drugo, opća ovlast povlačenja ne bi se Komisiji mogla priznati na osnovi članka 293. UFEU-a. Naprotiv, priznavanje takve ovlasti oduzelo bi koristan učinak pravu Vijeća iz članka 293. stavka 1. UFEU-a, to jest pravu izmjene Komisijina prijedloga u granicama predmeta i svrhe istog.
- 36 Kao treće, kada bi se prihvatilo da Komisija raspolaže diskrecijskom ovlašću povlačenja zakonodavnog prijedloga svaki puta kad se ne slaže s izmjenama dogovorenima između suzakonodavaca ili kada nije zadovoljna krajnjim rezultatom pregovora, toj bi se instituciji neopravdano dodijelilo sredstvo pritiska na tijek zakonodavnog rada kao i pravo veta na zakonodavnu inicijativu, ovisno o razlozima političke oportuniteti.
- 37 Kao četvrto, Vijeće i Savezna Republika Njemačka smatraju da bi, ako bi se prihvatilo da Komisija raspolaže takvom diskrecijskom ovlašću povlačenja, to bilo protivno načelu demokracije koje se, u skladu s člankom 10. stavcima 1. i 2. UEU-a, izražava u činjenici da postoji Parlament kao i u tome da članovi Vijeća pripadaju vladama koje su politički odgovorne nacionalnim parlamentima.
- 38 Nakon tih općenitih razmatranja Vijeće i države članice koje su intervenirale na drugom mjestu ističu da je Komisija, donijevši pobijanu odluku, spriječila Parlament i Vijeće u izvršavanju njihovih zakonodavnih ovlasti time što se bez objektivnog razloga i iz potpuno oportunističkih političkih razloga protivila dogovoru koji su potonji spremali privesti kraju.
- 39 U tom pogledu Vijeće i te države članice, kao prvo, ističu da ni navodno iskrivljavanje zakonodavnog prijedloga, ni velika šteta institucionalnoj ravnoteži kao ni očita nezakonitost akta koji su suzakonodavci predvidjeli ne ovlašćuju Komisiju da povuče svoj prijedlog.
- 40 Podredno, Vijeće i spomenute države članice, kao drugo, ističu da u svakom slučaju nijedna od tih okolnosti nije iznesena u ovom slučaju.
- 41 U tom pogledu Vijeće i države članice koje su intervenirale tvrde, što se tiče, s jedne strane, navodnog iskrivljavanja zakonodavnog prijedloga, da o takvom iskrivljavanju može biti riječ samo kada se zakonodavac namjerava udaljiti od područja primjene, predmeta ili svrhe tog prijedloga. Međutim, smatraju da to ovdje nije bio slučaj, s obzirom na to da dogovor postignut između Parlamenta i Vijeća nije doveo do gubitka korisnog učinka ili razloga postojanja prijedloga okvirne uredbe niti je doveo u opasnost ostvarivanje postavljenih ciljeva.
- 42 Naime, dio prijedloga okvirne uredbe koji se odnosi na postupak dodjele MFA-a otkriva sekundarni i instrumentalni doseg pa stoga nije glavno pitanje tog prijedloga, bez kojega bi drugi dijelovi istoga izgubili svoje značenje. Cilj spomenutog dogovora sastojao se štoviše u tome da se ispravi manjkavost prijedloga okvirne uredbe, kojom je zbog prenošenja Komisiji provedbene ovlasti odlučivanja nanesena šteta ovlastima koje članci 209. UFEU-a i 212. UFEU-a daju samo zakonodavcu Unije u području MFA-a, vodeći računa o političkoj dimenziji tog područja.

- 43 Vijeće, Savezna Republika Njemačka, Francuska Republika, Kraljevina Švedska i Ujedinjena Kraljevina usto tvrde da dogovor koji su predvidjeli Parlament i Vijeće također ne dovodi u pitanje opći cilj prijedloga okvirne uredbe, a koji se sastoji u racionalizaciji postupka dodjele MFA-a formaliziranjem i pojašnjavanjem pravila koja se odnose na provedbu te pomoći radi jačanja transparentnosti i predvidivosti tog instrumenta.
- 44 Što se tiče cilja dosljednosti, koji se također pripisuje predviđenoj okvirnoj uredbi, Francuska Republika upozorava na to da se MFA ne može ubrojiti u druge instrumente Unije u području financijske pomoći koji se spominju u uvodnim izjavama prijedloga Uredbe. Posljedično, nije bilo potrebno uskladiti postupke primjenjive u području MFA-a s onima primjenjivima u kontekstu tih drugih instrumenata.
- 45 Što se tiče, s druge strane, opasnosti od velike štete za institucionalnu ravnotežu, Vijeće, Savezna Republika Njemačka, Talijanska Republika, Republika Finska i Ujedinjena Kraljevina tvrde da je takva opasnost u ovom slučaju bila isključena, s obzirom na potpunost pravnih lijekova i postupaka sudskog nadzora zakonodavnih akata Unije.
- 46 Francuska Republika i Kraljevina Švedska također ističu da je dogovor do kojeg su suzakonodavci došli bio takav da je u slučaju zahtjeva za dodjelu MFA-a ostavljao slobodu Komisiji da odluči treba li zakonodavcu Unije podnijeti prijedlog za dodjelu takve pomoći i, ako je primjenjivo, da odredi iznos potonje te da osigura njezinu provedbu i nadzor.
- 47 U okviru drugog tužbenog razloga koji je iznesen Vijeće i sve države članice koje su intervenirale ističu da je Komisija u ovom slučaju povrijedila načelo lojalne suradnje navedeno u članku 13. stavku 2. UEU-a.
- 48 Zamjeraju Komisiji da nije izrazila suzdržanost i nije prigovorila kada su suzakonodavci u prosincu 2011. odnosno u svibnju 2012. usvojili svoje stajalište o prijedlogu okvirne uredbe. Također zamjeraju Komisiji da je odbila pravovremeno javiti suzakonodavcima svoju namjeru da povuče prijedlog okvirne uredbe i da im je time onemogućila da izmjenom svojeg zajedničkog stajališta izbjegnu predviđeno povlačenje. Usto tvrde da se Komisija požurila povući taj prijedlog isti dan kada su se Parlament i Vijeće spremali dovršiti svoj dogovor koji bi doveo do donošenja akta koji joj nije odgovarao.
- 49 Komisijino nepoštovanje načela lojalne suradnje otežano je činjenicom da ona nije iskoristila sve postupke predviđene u članku 3. stavku 2. i članku 11. stavku 1. interne uredbe Vijeća priložene Odluci Vijeća od 1. prosinca 2009. o donošenju njegove interne uredbe (SL L 325, str. 35.) kako bi provjerila postoji li u ovom slučaju jednoglasnost koju propisuje članak 293. stavak 1. UFEU-a da bi se mogao izmijeniti prijedlog okvirne uredbe.
- 50 Talijanska Republika i Ujedinjena Kraljevina dodaju da je Komisija od samog početka isključila svaku raspravu i pregovaranje o sadržaju članka 7. prijedloga okvirne uredbe sa suzakonodavcima, iako su oni u tom pogledu dijelili zajedničko stajalište.
- 51 U okviru trećeg tužbenog razloga Vijeće i sve države članice koje su intervenirale ističu da je odluka o povlačenju zakonodavnog prijedloga akt podložan sudskom nadzoru i da stoga mora poštovati zahtjev za obrazlaganje predviđen u članku 296. drugom stavku UFEU-a.
- 52 Međutim, dopis od 8. svibnja 2013., kojim je potpredsjednik Komisije obavijestio predsjednika Parlamenta i predsjednika Vijeća o pobijanoj odluci, ne sadrži ništa što se odnosi na obrazloženje te odluke. Ti razlozi nalaze se samo u Komisijinim internim dokumentima, za koje je Vijeće saznalo tek tijekom ovog sudskog postupka.
- 53 Takav potpuni nedostatak obrazloženja potvrđuje arbitrarnost pobijane odluke.

- 54 U odgovoru na prvi tužbeni razlog Komisija, na prvom mjestu, ističe da je povlačenje zakonodavnog prijedloga, kao i iznošenje ili izmjena takvog prijedloga, jedan od izraza njezinog prava inicijative u općem interesu Unije, kojime se bavi članak 17. stavak 1. prva rečenica UFEU-a. To pravo povlačenja je jedno od sredstava te institucije da se riješi odgovornosti koje joj u postupcima za donošenje akata Unije nameću Ugovori.
- 55 Posljedično, kao što je isključivo na Komisiji da odluči hoće li ili neće iznijeti zakonodavni prijedlog te hoće li ili neće izmijeniti svoj prvotni prijedlog ili već izmijenjeni prijedlog, tako je isključivo na njoj da prije nego što njezin prijedlog bude usvojen odluči hoće li ga zadržati ili povući.
- 56 U ovom je slučaju Komisija donijela pobijanu odluku neovisno o oportunističkim razlozima ili političkom odabiru, za koji je navodno željela da prevagne uzurpirajući ulogu „treće grane“ zakonodavne ovlasti Unije, već zbog toga što se aktom koji su suzakonodavci htjeli donijeti iskrivio njezin prijedlog okvirne uredbe i što bi se time nanijela velika šteta institucionalnoj ravnoteži zbog načelnog dogovora Parlamenta i Vijeća da u članku 7. tog prijedloga radi donošenja svake odluke o dodjeli MFA-a zamijene dodjelu provedbene ovlasti Komisiji korištenjem redovnog zakonodavnog postupka.
- 57 Komisija na drugom mjestu osporava činjenicu da je pobijanom odlukom povrijeđeno načelo dodjele ovlasti i načelo institucionalne ravnoteže.
- 58 U tom pogledu ističe da ovlasti zakonodavca Unije ne obuhvaćaju suverenu ovlast donošenja akta koji bi temeljito izmijenio smisao njezinog prijedloga ili bi uklonio njegov razlog postojanja.
- 59 Ta institucija također ističe da pobijana odluka ni na koji način nije povrijedila članak 293. stavak 1. UFEU-a i da se legitimno mogla temeljiti na članku 293. stavku 2. UFEU-a, koji ukazuje na opću odgovornost koja joj pripada u okviru redovnog zakonodavnog postupka.
- 60 Komisija naposljetku osporava argument prema kojem je ta odluka utjecala na načelo demokracije, ističući da poput drugih institucija Unije ima vlastiti demokratski legitimitet.
- 61 Komisija u odgovoru na drugi tužbeni razlog, podsjećajući na kronološki pregled akata koji su prethodili donošenju pobijane odluke, tvrdi da nisu utemeljena dva prigovora koja joj Vijeće zamjera, a koji se odnose na navodnu povredu načela lojalne suradnje.
- 62 U odgovoru na treći tužbeni razlog Komisija ističe da je pobijana odluka donesena u internom postupku, na koji se ne primjenjuje obveza obrazlaganja propisana u članku 296. UFEU-a. Ona u svakom slučaju dodaje da je u potpunosti ispunila svoju zadaću obavještanja Parlamenta i Vijeća o donošenju pobijane odluke kao i o razlozima iste. Predstavnici Komisije su te razloge u biti ponavljali tijekom različitih sastanaka radne grupe financijskih savjetnika Vijeća kao i tijekom tripartitnih sastanaka koji su se održali između 26. veljače i 7. svibnja 2013.

Ocjena Suda

- 63 Svojim trima tužbenim razlozima, koje valja zajedno ispitati, Vijeće, koje podupiru države članice koje su intervenirale, ističe da je donošenjem pobijane odluke povrijeđen članak 13. stavak 2. UFEU-a kao i članak 296. drugi stavak UFEU-a.
- 64 Na temelju članka 13. stavka 2. UFEU-a, svaka institucija Unije djeluje u granicama koje su joj dodijeljene ugovorima, u skladu s postupcima, uvjetima i ciljevima koji su njima predviđeni. Ta odredba odraz je načela institucionalne ravnoteže, koje obilježava institucionalnu strukturu Unije

(vidjeti presudu Meroni/Visoko tijelo, 9/56, EU:C:1958:7, str. 44.), a koje podrazumijeva da svaka institucija izvršava svoje ovlasti uz poštovanje ovlasti drugih institucija (vidjeti u tom smislu presude Parlament/Vijeće, C-70/88, EU:C:1990:217, t. 22., i Parlament/Vijeće, C-133/06, EU:C:2008:257, t. 57.).

- 65 Članak 13. stavak 2. UEU-a usto određuje da institucije Unije među sobom lojalno surađuju.
- 66 Što se tiče članka 296. drugog stavka UFEU-a, on osobito predviđa da se pravni akti Unije obrazlažu.
- 67 Argumentacija Vijeća i država članica koje su intervenirale sastoji se u biti u tvrdnji da je Komisija povukavši pobijanu odluku, prijedlog okvirne uredbe, prekoračila ovlasti koje su joj dodijeljene Ugovorima i da je time naštetila institucionalnoj ravnoteži jer joj potonji nisu dodijelili ovlast povlačenja zakonodavnog prijedloga u okolnostima poput onih o kojima je riječ u ovom postupku. Također smatraju da je Komisija povrijedila načelo lojalne suradnje. Osim toga, pobijanoj odluci nedostaje obrazloženje.
- 68 U tom pogledu valja na temelju članka 17. stavka 2. UEU-a utvrditi da se zakonodavni akt Unije može donijeti samo „na Komisijin prijedlog“, osim ako govori drukčije propisuju, a što ovdje nije slučaj.
- 69 Isto tako, redovni zakonodavni postupak na koji se odnose članci 209. UFEU-a i 212. UFEU-a, o kojima govori prijedlog okvirne uredbe, sastoji se, u skladu s člankom 289. UFEU-a, u donošenju uredbe, direktive ili odluke zajedno s Parlamentom i Vijećem, „na Komisijin prijedlog“.
- 70 Ovlast zakonodavne inicijative koju Komisiji daju članak 17. stavak 2. UEU-a i članak 289. UFEU-a podrazumijeva da je na Komisiji da odluči hoće li iznijeti prijedlog zakonodavnog akta ili ne, osim u slučaju kada bi na temelju prava Unije bila dužna iznijeti takav prijedlog, a što ovdje nije slučaj. Na temelju te ovlasti je u slučaju iznošenja prijedloga zakonodavnog akta ponovno na Komisiji, koja u skladu s člankom 17. stavkom 1. UEU-a promiče opći interes Unije i u tu svrhu poduzima odgovarajuće inicijative, da odredi predmet, cilj i sadržaj tog prijedloga.
- 71 Članak 293. UFEU-a uvjetuje tu ovlast zakonodavne inicijative dvostrukim jamstvom.
- 72 S jedne strane, članak 293. stavak 1. UFEU-a određuje da, osim u slučajevima predviđenima u tamo navedenim odredbama UFEU-a, kada Vijeće na temelju Ugovorâ odlučuje o Komisijinom prijedlogu može taj prijedlog izmijeniti samo jednoglasnom odlukom.
- 73 S druge strane, u skladu s člankom 293. stavkom 2. UFEU-a, dok god Vijeće nije odlučilo, Komisija može izmijeniti svoj prijedlog bilo kada tijekom postupka koji vodi do donošenja akta Unije.
- 74 Iz odredaba članka 17. stavka 2. UEU-a i članka 289. UFEU-a te članka 293. UFEU-a proizlazi da se Komisijina ovlast u okviru redovnog zakonodavnog postupka, suprotno onomu što tvrde Vijeće i pojedine države članice koje su intervenirale, ne može svesti na iznošenje prijedloga niti na poticanje kontakata ili pokušaje približavanja stajališta Parlamenta i Vijeća. Kao što, načelno, pripada Komisiji da odluči hoće li iznijeti zakonodavni prijedlog ili neće i da, ako je primjenjivo, odredi njegov predmet, cilj i sadržaj, ona ima ovlast, tako dugo dok Vijeće ne donese odluku, izmijeniti svoj prijedlog, pa čak ga, ako je potrebno, i povući. Nadalje, u ovom slučaju nije osporavano samo postojanje te ovlasti povlačenja, već se raspravlja samo o doseg i granicama te ovlasti. Usto, nesporno je da Vijeće još nije odlučilo o prijedlogu okvirne uredbe kada ga je Komisija odlučila povući.
- 75 Međutim, ovlast povlačenja koju Komisija temelji na odredbama navedenima u prethodnoj točki ove presude ne može dati toj instituciji pravo veta tijekom zakonodavnog postupka koje bi bilo protivno načelima dodjele ovlasti i institucionalne ravnoteže.

- 76 Posljedično, ako Komisija odluči, nakon što je iznijela prijedlog u okviru redovnog zakonodavnog postupka, povući taj prijedlog, ona mora Parlamentu i Vijeću izložiti razloge tog povlačenja koji, u slučaju da im se prigovori, moraju biti potkrijepljeni uvjerljivim dokazima.
- 77 U tom pogledu valja istaknuti da, s obzirom na to da je odluka o povlačenju do koje dođe u okolnostima kao što su one u ovom slučaju akt koji bi mogao biti predmet tužbe za poništenje zato što takva odluka, time što ukida redovni zakonodavni postupak koji je započet iznošenjem Komisijinog prijedloga, sprječava Parlament i Vijeće da vrše svoju zakonodavnu funkciju na temelju članka 14. stavka 1. UEU-a i članka 16. stavka 1. UEU-a onako kako su namjeravali.
- 78 Kako bi se Sudu omogućilo da u slučaju tužbe za poništenje o kojoj je riječ u ovom predmetu provede sudski nadzor, opravdan je zahtjev sukladno kojem odluka kao što je pobijana odluka mora biti obrazložena (vidjeti u tom smislu presudu Komisija/Vijeće, C-370/07, EU:C:2009:590, t. 42.).
- 79 U tom pogledu valja podsjetiti da, na temelju ustaljene sudske prakse, pitanje ispunjava li obrazloženje neke odluke zahtjeve iz članka 296. UFEU-a treba ocjenjivati ne samo s obzirom na tekst obrazloženja nego i na njegov kontekst (vidjeti u tom smislu presude Delacre i dr./Komisija, C-350/88, EU:C:1990:71, t. 16. i navedenu sudsku praksu, kao i Vijeće/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, t. 53. i navedenu sudsku praksu). Točnije, akt koji je predmet prigovora dovoljno je obrazložen ako je donesen u kontekstu poznatom zainteresiranima (vidjeti u tom smislu presudu Vijeće/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, t. 54. i navedenu sudsku praksu).
- 80 U ovom slučaju je točno da dopis od 8. svibnja 2013., kojim je potpredsjednik Komisije obavijestio predsjednika Parlamenta i predsjednika Vijeća o donošenju te odluke, kao što ističu Vijeće i određene države članice koje su intervenirale, osim što navodi članak 293. stavak 2. UFEU-a kao temelj pobijane odluke ne govori ništa o razlozima potonje. Međutim, iz spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da je Komisija tijekom sastanaka radne skupine financijskih savjetnika Vijeća od 26. veljače i 9. travnja 2013., kao i tijekom tripartitnih sastanaka 27. veljače i 25. travnja 2013., izjavila da bi mogla razmotriti povlačenje prijedloga okvirne uredbe zato što bi izmjena koju su Parlament i Vijeće predvidjeli u vezi s člankom 7. spomenutog prijedloga iskrivila potonji do te mjere da bi mu se oduzeo njegov razlog postojanja, i to na način protivan različitim ciljevima koje potonji članak nastoji postići.
- 81 Valja dakle smatrati da su razlozi pobijane odluke u dovoljnoj mjeri objavljeni Parlamentu i Vijeću.
- 82 Što se tiče merituma, razlozi kao što su oni koje u ovom slučaju navodi Komisija mogu opravdati povlačenje prijedloga zakonodavnog akta.
- 83 Valja, naime, priznati da kada izmjena koju predvide Parlament i Vijeće iskrivljava prijedlog zakonodavnog akta na način koji sprječava ostvarivanje ciljeva koje on ima i kada mu time oduzima njegov razlog postojanja, Komisija ima pravo povući ga. Međutim, ona to može učiniti tek nakon što je pažljivo uzela u obzir, u duhu lojalne suradnje koja na temelju članka 13. stavka 2. UEU-a treba prevladavati u odnosima među institucijama Unije u okviru redovnog zakonodavnog postupka (vidjeti u tom smislu presudu Parlament/Vijeće, C-65/93, EU:C:1995:91, t. 23.), zabrinutost Parlamenta i Vijeća koja je u pozadini njihove namjere za izmjenom tog prijedloga.
- 84 Stoga na, prvom mjestu, valja provjeriti podupiru li dokazi koje je Komisija u ovom slučaju iznijela razloge koje ona navodi u potporu pobijanoj odluci.
- 85 U tom pogledu valja utvrditi da je glavni cilj prijedloga okvirne uredbe u skladu s njegovim uvodnim izjavama 2. i 8. bio uspostaviti politici Unije u području MFA-a okvir koji bi omogućio brzu provedbu takve pomoći i rješavanje usporjenja koja štete učinkovitosti te politike, a koja proizlaze iz donošenja odluka zajedno s Parlamentom i Vijećem za svaki slučaj dodjele MFA-a.

- 86 Kao što proizlazi iz uvodne izjave 4. prijedloga okvirne uredbe, Komisija je svojom zakonodavnom inicijativom namjeravala provesti Rezoluciju Parlamenta od 3. lipnja 2003. kojom je potonji izrazio želju da MFA postane predmet okvirne uredbe čiji je osobiti cilj ubrzanje postupka odlučivanja u tom području.
- 87 Prema uvodnim izjavama 4. i 6. do 8. prijedloga okvirne uredbe, ona je također imala za cilj poboljšati transparentnost politike Unije u području MFA-a, osobito što se tiče uvjeta dodjele takve pomoći, kao i osigurati dosljednost te politike s drugim politikama Unije u području vanjske pomoći, koje su uređene okvirnim uredbama koje Komisiji dodjeljuju provedbene ovlasti.
- 88 Da bi se postigli svi ti ciljevi, prijedlog okvirne uredbe težio je, kao što proizlazi iz točaka 5. do 9. ove presude, tome da Parlament i Vijeće na temelju članka 209. UFEU-a i 212. UFEU-a donesu zakonodavni okvir politike Unije u području MFA-a, koji bi pojasnio koje zemlje imaju pravo na takvu pomoć, oblike, načine financiranja kao i različite uvjete dodjele iste, osobito poštujući demokratske mehanizme, provedbu strukturnih gospodarskih reformi i mjera poboljšanja upravljanja javnim financijama kao i primjenu načela koja se odnose na otvorenu, uređenu i poštenu trgovinu.
- 89 U tom je kontekstu članak 7. prijedloga okvirne uredbe predviđao dodjelu provedbene ovlasti Komisiji radi donošenja, u granicama i uvjetima predviđenima zakonodavnim okvirom, odluka o dodjeli MFA-a kao i memoranduma o razumijevanju koji treba sklopiti sa zemljama korisnicama takve pomoći.
- 90 Kao što je Komisija s pravom istaknula, izmjena koju su Parlament i Vijeće htjeli primijeniti na taj članak 7., time što su u stavku 2. istog htjeli zamijeniti provedbenu ovlast Komisije redovnim zakonodavnim postupkom u pogledu donošenja svih odluka o dodjeli MFA-a, iskrivila je bit prijedloga okvirne uredbe na način koji nije spojiv s ciljem tog prijedloga, a koji se sastoji u poboljšanju učinkovitosti politike Unije u području MFA-a.
- 91 Naime, takva izmjena bi podrazumijevala da Parlament i Vijeće od slučaja do slučaja zadrže postupak dodjele u okviru redovnog zakonodavnog postupka, premda je glavni cilj prijedloga okvirne uredbe bio upravo putem zakonodavnog uokvirivanja uvjeta provedbe politike Unije u području MFA-a ukinuti taj postupak odlučivanja radi ubravanja donošenja odluke i, time, poboljšanja te politike.
- 92 Kao što je Komisija prema dokumentima dostavljenima Sudu utvrdila, tijekom sastanka radne skupine financijskih savjetnika Vijeća od 26. veljače 2013., pravila primjene svojstvena redovnom zakonodavnom postupku neizbježno dovode do toga da se postupak odlučivanja protegne na nekoliko mjeseci, što može zakomplicirati usklađivanje MFA-a s dodjelom sredstava od strane MMF-a ili drugih višestranih financijskih institucija, a to su sredstva koja MFA namjerava dopuniti, na što upućuju članak 1. stavak 3. i članak 6. stavak 2. prijedloga okvirne uredbe, kao i uvodna izjava 13. istog.
- 93 Osim toga, izmjena koju su predvidjeli Parlament i Vijeće bila bi protivna ostvarivanju cilja prijedloga okvirne uredbe, a koji se sastoji u nastojanju postizanja koherentnosti, usklađivanja postupka dodjele MFA-a s postupkom primjenjivim na druge financijske instrumente Unije u području vanjske pomoći.
- 94 Iz analize izložene u točkama 85. do 93. ove presude proizlazi da je Komisija imala pravo smatrati da je izmjena koju su predvidjeli Parlament i Vijeće što se tiče članka 7. prijedloga okvirne uredbe mogla iskriviti taj prijedlog, vezano uz ključno pitanje postupka dodjele MFA-a, na način koji bi spriječio ostvarivanje ciljeva koje je Komisija nastojala postići spomenutim prijedlogom i koji bi stoga potonjemu oduzeli njegov razlog postojanja.
- 95 Posljedično, Komisijina odluka da s obzirom na takva razmatranja povuče prijedlog okvirne uredbe nije protivna načelu dodjele ovlasti kao ni načelu institucionalne ravnoteže, kojima se bavi članak 13. stavak 2. UEU-a.

- 96 Što se tiče argumenta koji se odnosi na povredu načela demokracije navedenog u članku 10. stavcima 1. i 2. UEU-a, iz članka 17. stavka 2. UEU-a, u vezi s člancima 289. UFEU-a i 293. UFEU-a, proizlazi da Komisija ima ne samo ovlast iznijeti zakonodavni prijedlog već i, dok god Vijeće nije donijelo odluku, izmijeniti svoj prijedlog, pa čak ga, prema potrebi, i povući. Budući da je ta Komisijina ovlast povlačenja nerazdvojiva od prava inicijative koje ta institucija ima i koje je uređeno gore navedenim odredbama članka Ugovora o FEU-u, u ovom slučaju ne može biti riječ o povredi tog načela. Stoga tu argumentaciju valja odbiti kao neosnovanu.
- 97 Na drugom mjestu valja, u svjetlu prigovora koje su istaknuli Vijeće i države članice koje su intervenirale, ispitati je li Komisija odlučivši 8. svibnja 2013. povući prijedlog postupila u skladu s načelom lojalne suradnje koje je također navedeno u članku 13. stavku 2. UEU-a.
- 98 U tom pogledu valja općenito utvrditi da Komisija nije povukla prijedlog okvirne uredbe sve dok se nije uvjerila da su Vijeće i Parlament imali na umu taj prijedlog izmijeniti na način koji je bio suprotan ciljevima koje je potonji nastojao postići.
- 99 Točnije, iz spisa kojim Sud raspolaze proizlazi da su Vijeće i Parlament u početku iznijeli drukčije stajalište o pitanju o kojem govori članak 7. prijedloga okvirne uredbe, u vezi s postupkom odlučivanja o dodjeli MFA-a. Vijeće je u „općem pristupu“, koji je 15. prosinca 2011. odobrio Coreper, u tom pogledu predložilo zadržavanje redovnog zakonodavnog postupka, dok je Parlament u izvješću odobrenom 24. svibnja 2012. potvrdio rješenje koje se temeljilo na korištenju delegiranih akata.
- 100 Budući da između suzakonodavaca nije postojao dogovor o zadržavanju redovnog zakonodavnog postupku radi donošenja svih odluka o dodjeli MFA-a, Komisiji se ne može zamjeriti što nije već u tom trenutku iskoristila mogućnost povlačenja prijedloga okvirne uredbe.
- 101 Kao što je vidljivo iz radnog dokumenta, koji je objavljen tijekom siječnja 2013. i koji je naveden u točki 21. ove presude, a koji je Komisija izradila za tripartitni sastanak 30. siječnja 2013., čini se da je Komisija, pred zajedničkom zabrinutošću Parlamenta i Vijeća nad time što je postupak donošenja odluka o dodjeli MFA-a predviđen u članku 7. prijedloga okvirne uredbe bio obilježen nedostatkom političkog i demokratskog nadzora, namjeravala, upravo naprotiv, raditi na približavanju stajališta institucija u pitanju.
- 102 Naime, taj je dokument predlagao kompromisno rješenje koje se u biti oslanjalo na kombinaciju detaljne okvirne uredbe, kao što je ona predviđena prijedlogom okvirne uredbe, koja određuje uvjete, osobito političke, dodjele MFA-a, mehanizama neformalnog saslušanja Parlamenta i država članica o prijedlozima provedbenih akata Komisije koji su se odnosili na dodjelu MFA-a, korištenje ograničenog broja delegiranih akata, u ovom slučaju četiri, namijenjenih izmjeni ili dopuni određenih nebitnih dijelova zakonodavnog okvira koji se osobito tiču popisa zemalja koje imaju pravo na MFA i kriterijâ odabira financijskog instrumenta (dar ili posudba), selektivnog korištenja komitologije kao i raznih mehanizama ocjene i izvještavanja Parlamenta i Vijeća.
- 103 Suprotno onomu što su tvrdile pojedine države članice koje su intervenirale, Komisija nije isključila mogućnost bilo kakve rasprave u vezi s postupkom dodjele MFA-a, već je dapače pokušala doći do rješenja koje bi, uz zadržavanje ciljeva prijedloga okvirne uredbe u području MFA-a, uzelo u obzir i zabrinutost Parlamenta i Vijeća.
- 104 Komisija je, čim se od četvrtog tripartitnog sastanka održanog 30. siječnja 2013. javila zajednička volja Parlamenta i Vijeća da se zadrži redovni zakonodavni postupak radi donošenja svih odluka o dodjeli MFA-a, a što potvrđuju i dokumenti priloženi spisu, na sastanku radne skupine financijskih savjetnika Vijeća od 26. veljače 2013. kao i na petom trostranom sastanku održanom 27. veljače 2013., navela mogućnost povlačenja prijedloga okvirne uredbe kao i razloge predviđenog povlačenja. Isto je učinila na sastanku radne skupine financijskih savjetnika Vijeća 9. travnja 2013. kao i na šestom trostranom sastanku održanom 25. travnja 2013. Dokumenti koji se odnose na trostrani sastanak 27. veljače 2013.

kao i dopis od 6. svibnja 2013., koji je predsjednik Corepera uputio potpredsjedniku Komisije nakon trostranog sastanka od 25. travnja 2013., daju zaključiti da su suzakonodavci očito primili te Komisijine obavijesti.

- 105 Argument koji se odnosi na zakašnjelost Komisijine najave njezine namjere o povlačenju prijedloga okvirne uredbe stoga nije osnovan.
- 106 Usto, u okolnostima navedenima u točki 104. ove presude, i s obzirom na to da u spisu dostavljenom Sudu ne postoji dokaz koji bi upućivao na to da su Parlament i Vijeće mogli odustati od izmjene članka 7. prijedloga okvirne uredbe, ne može se, ni za to što Komisija nije iskoristila mogućnost predviđenu u članku 3. stavku 2. i članku 11. stavku 1. interne uredbe Vijeća da od potonjeg zatraži da glasuje o tom prijedlogu ni za činjenicu da je do donošenja pobijane odluke došlo na isti dan kada su se Parlament i Vijeće navodno spremali formalizirati svoj dogovor oko spomenutog prijedloga, smatrati da je Komisija zbog toga povrijedila načelo lojalne suradnje.
- 107 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da Komisija donošenjem pobijane odluke nije povrijedila načelo dodjele ovlasti, načelo institucionalne ravnoteže ni načelo lojalne suradnje, koja su sva navedena u članku 13. stavku 2. UEU-a, kao ni načelo demokracije kojim se bavi članak 10. stavci 1. i 2. UEU-a. Usto, Komisija je u ovom slučaju ispunila obvezu obrazlaganja koju joj nameće članak 296. drugi stavak UFEU-a.
- 108 Posljedično valja kao neosnovane odbiti tri tužbena razloga koja Vijeće ističe u potporu svojoj tužbi.
- 109 Iz toga slijedi da valja odbiti tužbu.

Troškovi

- 110 Na temelju članka 138. stavka 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Komisija postavila zahtjev da se Vijeću naloži snošenje troškova i da ono nije uspjelo u postupku, Vijeću se nalaže snošenje troškova. U skladu s člankom 140. stavkom 1. Poslovnika, prema kojem države članice koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove, Češka Republika, Savezna Republika Njemačka, Kraljevina Španjolska, Francuska Republika, Talijanska Republika, Kraljevina Nizozemska, Slovačka Republika, Republika Finska, Kraljevina Švedska i Ujedinjena Kraljevina snosit će vlastite troškove.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

- 1. Tužba se odbija.**
- 2. Vijeću Europske unije nalaže se snošenje troškova.**
- 3. Češka Republika, Savezna Republika Njemačka, Kraljevina Španjolska, Francuska Republika, Talijanska Republika, Kraljevina Nizozemska, Slovačka Republika, Republika Finska, Kraljevina Švedska i Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske snosit će vlastite troškove.**

Potpisi