



Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
NIILO JÄÄSKINEN IŠVADA,
pateikta 2014 m. gruodžio 18 d.¹

Byla C-409/13

**Europos Sąjungos Taryba
prieš**

Europos Komisiją

„Ieškinys dėl panaikinimo — Institucinė teisė — SESV 293 straipsnis — SESV 294 straipsnis — Sąjungos institucijų įgaliojimų pasidalijimo principas — Institucinės pusiausvyros principas — Lojalaus bendradarbiavimo principas — Įprasta teisėkūros procedūra — Komisijos iniciatyvos teisė — Galios atsiimti teisėkūros procedūra priimamo akto pasiūlymą — Akto, kuriuo atsiimamas pasiūlymas, teisminės kontrolės apimtis — Šio atsiėmimo motyvai“

I – Įvadas

1. Šis konstitucinio pobūdžio ginčas kilo tarp Europos Sąjungos Tarybos ir Europos Komisijos dėl Komisijai numanomai suteiktų galių atsiimti teisėkūros procedūra priimamo akto pasiūlymą ir, jei jos būtų pripažintos, šių galių apimties bei apribojimų. Iš pradžių norėčiau atkreipti dėmesį į tai, kad, nors šios bylos šalys nusprendė naudoti sąvoką „teisė atsiimti“ ginčijamiems Komisijos įgaliojimams apibrėžti, šioje išvadoje ketinu naudoti sąvoką „galios atsiimti“², nes šios galios turi įtakos teisės aktų leidėjo teisei padėti tik tiek, kiek kliudo jam tęsti teisėkūros procedūrą.

2. Tarybos ieškinys pareikštas dėl 2013 m. gegužės 8 d. Komisijos sprendimo atsiimti (toliau – ginčijamas sprendimas) Europos Parlamento ir Tarybos pagrindų reglamento, kuriuo nustatomos bendrosios nuostatos dėl makrofinansinės pagalbos trečiosioms šalims, pasiūlymą (toliau – pagrindų reglamento pasiūlymas)³, priimtą per pirmąją įprastos teisėkūros procedūros svarstymą, kaip tai suprantama pagal SESV 294 straipsnį, ir prieš Tarybai formaliai priimant poziciją dėl šio pasiūlymo.

3. Šis ieškinys grindžiamas trimis pagrindais, atitinkamai susijusiais su ESS 13 straipsnio 2 dalyje įtvirtinto įgaliojimų suteikimo principo, institucinės pusiausvyros principo, ESS 13 straipsnio 2 dalyje įtvirtinto lojalaus bendradarbiavimo principo ir SESV 296 straipsnio antroje pastraipoje numatytos pareigos nurodyti motyvus pažeidimu.

1 — Originalo kalba: prancūzų.

2 — Jeigu būtų pripažinta, kad tokios galios egzistuoja, mano supratimu, tai prilygtų pripažinimui, kad Komisija turi teisės aktuose įtvirtintą kompetenciją nuspręsti atsiimti savo teisės akto pasiūlymą arba jo neatsiimti, nesant reikalavimo gauti aiškų ar netiesioginį kitų institucijų sutikimą.

3 — COM(2011) 396 *final*.

4. Kadangi tai yra pirmą kartą, kurioje Teisingumo Teismo prašoma įvertinti akto, kuriuo Komisija atsiėmė teisėkūros procedūra priimto akto pasiūlymą, teisėtumą, reikia pareikšti principinę poziciją dėl šių galių ir jų įgyvendinimo būdų, taip pat dėl teisminės kontrolės, kuri gali būti atliekama dėl akto, kuriuo atsiimamas pasiūlymas, apimtys. Šiuo atžvilgiu pirmiausia norėčiau pažymėti, kad Komisijos galios atsiimti pasiūlymą yra dar nenagrinėtas klausimas. Šis klausimas ne tik labai mažai analizuotas teismų praktikoje ir doktrinoje, bet jeigu ir iškyla, jam neskiriama pakankamai dėmesio dėl to, kad jis painiojamas su Komisijos iniciatyvos teise ir institucinės pusiausvyros principu.

5. Dėl šių priežasčių šioje išvadoje stengsiuosi atskleisti galių atsiimti pasiūlymą esmę ir, atsižvelgdamas į paprastumo principą, dar vadinamą „Okamo skustuvu“⁴, siūlysiu priimti sprendimą, grindžiamą galių atsiimti pasiūlymą formalaus aspekto ir Komisijos akto, kuriuo atsiimamas pasiūlymas, priimto vykstant įprastai teisėkūros procedūrai, pagrįstumo analizės atskyrimu. Remdamasis šiuo atskyrimu ketinu nustatyti tokių galių atsiimti pasiūlymą teisminės kontrolės ribas.

II – Bylos aplinkybės ir ginčijamas sprendimas

6. Makrofinansinė pagalba – tai finansinė makroekonominio pobūdžio pagalba, skiriama trečiosioms šalims, kurios patiria trumpalaikių mokėjimų balanso sunkumų. Iš pradžių ji kiekvienu konkrečiu atveju buvo skiriama Tarybos sprendimais, priimamais remiantis SESV 352 straipsniu⁵. Įsigaliojus Lisabonos sutarčiai, SESV 212 straipsnis tapo konkrečiu teisiniu pagrindu priimti sprendimus suteikti makrofinansinę pagalbą; šiuos sprendimus priima Europos Parlamentas ir Taryba pagal įprastą teisėkūros procedūrą, išskyrus SESV 213 straipsnyje numatytus skubos atvejus, kai Taryba gali priimti sprendimą pati.

7. Remiantis prie bylos medžiagos pridėtais dokumentais, pagrindų reglamento pasiūlymą 2011 m. liepos 4 d. Komisija pateikė remdamasi SESV 209 ir 212 straipsniais. Minėto pasiūlymo 7 straipsnis buvo susijęs su makrofinansinės pagalbos suteikimo procedūra. Pagal 7 straipsnio 1 dalį šalis, kuri nori gauti tokią pagalbą, turi pateikti Komisijai prašymą raštu. Pagrindų reglamento pasiūlymo 7 straipsnio 2 dalyje, skaitomoje kartu su jo 14 straipsnio 2 dalimi, buvo nustatyta, kad jeigu tenkinamos 1, 2, 4 ir 6 straipsnių sąlygos, Komisija suteikia prašomą pagalbą taikydama vadinamąją „nagrinėjimo“ procedūrą, įtvirtintą Reglamento dėl komiteto procedūros (ES) Nr. 182/2011⁶ 5 straipsnyje.

8. Įvykus keliems patarėjų finansiniais klausimais darbo grupės posėdžiams Taryba pareiškė savo bendrą poziciją dėl pagrindų reglamento pasiūlymo ir nuolatinių atstovų komitetas (COREPER) patvirtino šią poziciją 2011 m. gruodžio 15 d. Šioje pozicijoje dėl pasiūlymo 7 straipsnio 2 dalies Taryba pirmiausia pasiūlė pakeisti Komisijos įgyvendinimo įgaliojimus įprasta teisėkūros procedūra.

9. 2012 m. gegužės 24 d. plenariniame posėdyje Parlamentas dalimi balsų per pirmąją svarstymą priėmė nuomonę, kurioje pateikti 53 pasiūlymai pakeisti pagrindų reglamento pasiūlymą. Nuomonėje siūloma siekiant suteikti makrofinansinę pagalbą priimti deleguotuosius, o ne įgyvendinimo aktus⁷.

10. 2012 m. birželio 5 ir 28 d. ir 2012 m. rugsėjo 19 d. įvyko trys neformalūs trišaliai Parlamento, Tarybos ir Komisijos dialogai. Iš jų paaiškėjo, kad, nepaisant skirtingų minėtų institucijų nuomonių dėl to, kokią procedūrą taikyti suteikiant makrofinansinę pagalbą, nei Parlamentas, nei Taryba nepritarė Komisijos pasiūlymui priimti įgyvendinimo aktus.

4 — Jo autorius yra XIV amžiaus filosofas Viljamas Okamas; paprastumo principas taikomas mokslo srityje. Pagal jį: „Pluralitas non est ponenda sine necessitate.“ Man atrodo, kad šis principas galėtų būti taikomas nagrinėjamo atvejo teisiniams motyvams.

5 — Buvęs EB 308 straipsnis ir buvęs EB sutarties 235 straipsnis.

6 — 2011 m. vasario 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas, kuriuo nustatomos valstybių narių vykdomos Komisijos naudojimosi įgyvendinimo įgaliojimais kontrolės mechanizmų taisyklės ir bendrieji principai (OL L 55, p. 13).

7 — 2012 m. gegužės 24 d. 2011/0176(COD). Europos Parlamento dalimi balsų per pirmąjį (vienintelį) svarstymą priimtas dokumentas (OL C 264 E, 2012).

11. 2013 m. sausio 10 d. Komisija vykstant ketvirtajam trišaliam dialogui pateikė „non-paper“ „Landing zone on implementing acts, delegated acts and co-decision in the MFA Framework Regulation“ (toliau – Komisijos „non-paper“), kuriame pasiūlė kompromisinį sprendimą dėl makrofinansinės pagalbos suteikimo procedūros. Jame siūloma: „i) išsamios makrofinansinės pagalbos sąlygos, ii) neformalaus konsultavimosi mechanizmai prieš pradėdant [siūlomą sprendimų priėmimo procedūrą], iii) daugiausia keturių deleguotųjų aktų įtraukimas, iv) komiteto procedūros pasirinktinis taikymas ir v) įvairūs vertinimo ir ataskaitų teikimo mechanizmai“.

12. 2013 m. sausio 30 d. įvykus ketvirtajam trišaliam dialogui Parlamentas ir Taryba pasiūlė kitą kompromisinį sprendimą - sprendimą dėl makrofinansinės pagalbos suteikimo priimti taikant įprastą teisėkūros procedūrą, susitarimą su šalimi pagalbos gavėja patvirtinti įgyvendinimo aktu ir deleguoti Komisijai įgaliojimus priimti tam tikrus aktus, susijusius su taip suteikta pagalba⁸.

13. Vykstant 2013 m. vasario 27 d. penktajam trišaliam dialogui Parlamento ir Tarybos atstovai patvirtino norintys, teikiant makrofinansinę pagalbą, taikyti įprastą teisėkūros procedūrą. Kaip teigiama ieškinyje, Komisijos atstovas tuo metu nurodė, kad Komisijai kyla klausimas, ar tokios pozicijos priėmimas neiškreipia jos pasiūlymo, ir kad prireikus ji galėtų atsiimti pasiūlymą dėl to, kad pažeista jos teisėkūros iniciatyvos teisė.

14. Dėl pozicijos, pagal kurią įgyvendinimo akto priėmimo procedūra pakeičiama į įprastą teisėkūros procedūrą, Parlamentas ir Taryba iš esmės pasiekė susitarimą ir jis buvo formaliai patvirtintas 2013 m. balandžio 25 d. vykstant šeštajam trišaliam dialogui. Komisijos atstovas oficialiai pareiškė, kad nesutinka su šia pozicija. 2013 m. gegužės 6 d. laiške Komisijos pirmininko pavaduotojui O. Rehn COREPER pirmininkas išreiškė apgailestavimą dėl Komisijos atstovo vykstant šeštajam trišaliam dialogui padaryto pareiškimo. Jis paprašė Komisijos persvarstyti savo poziciją, visų pirma atsižvelgiant į tai, kad Parlamento ir Tarybos susitarimas neišvengiamas.

15. Parlamento ir Tarybos pirmininkams skirtu 2013 m. gegužės 8 d. raštu, kuris ir yra ginčijamas sprendimas, O. Rehn pranešė, kad 2045 posėdyje Komisijos narių kolegija nusprendė atsiimti pagrindų reglamento pasiūlymą pagal SESV 293 straipsnio 2 dalį. Šiuo klausimu minėto posėdžio protokole nurodyta, kad „Komisija pavirtinta rašte SI(2013)231 nurodytą poziciją“⁹. Iš šio rašto matyti, jog Komisijos tarnybos manė, kad įprastos teisėkūros procedūros taikymas iškreiptų pagrindų reglamento pasiūlymą, nes procedūra taptų sunki ir nenuspėjama, ypač dėl to, kad sprendimų dėl pagalbos suteikimo, priimtų kaip atskirų reglamentų, norminis lygis būtų toks pat kaip pagrindų reglamento. Be to, rašte taip pat buvo išreikšti nuogastavimai dėl konstitucinio aspekto, susiję su Komisijos iniciatyvos teisės ribojimu.

16. Parlamentas ir Taryba oficialiai patvirtino savo susitarimą bendroje deklaracijoje, priimtoje 2013 m. liepos 9 d.

III – Šalių reikalavimai ir procesas Teisingumo Teisme

17. 2013 m. liepos 18 d. pareikštu ieškiniu Taryba prašo Teisingumo Teismo panaikinti ginčijamą sprendimą ir priteisti iš Komisijos bylinėjimosi išlaidas.

18. Atsiliepime į ieškinį Komisija prašo Teisingumo Teismo atmesti ieškinį kaip nepagrįstą ir priteisti iš Tarybos bylinėjimosi išlaidas.

8 — Šis sprendimas buvo išsamiau išdėstytas 2013 m. vasario 19 d. dokumente, išplatintame patarėjų finansiniais klausimais darbo grupės, kurioje dalyvavo ir Komisijos atstovai, nariams.

9 — Minėtas raštas, kurį Komisija pridėjo prie bylos medžiagos, yra tyrimas, kurį atliko Ekonomikos ir finansinių reikalų generalinis direktoratas (GD), prižiūrimas O. Rehn kabineto, ir kuriame aprašoma derybų dėl pagrindų reglamento pasiūlymo eiga ir pateikiami atsiėmimo motyvai

19. Čekijos Respublikai, Vokietijos Federacinei Respublikai, Prancūzijos Respublikai, Italijos Respublikai, Nyderlandų Karalystei, Slovakijos Respublikai, Suomijos Respublikai, Švedijos Karalystei ir Jungtinei Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystei buvo leista įstoti į bylą palaikyti Tarybos reikalavimų.

20. 2014 m. rugsėjo 23 d. vykusiam posėdyje buvo išklaustas Čekijos Respublika, Vokietijos Federacinė Respublika, Prancūzijos Respublika, Italijos Respublika, Jungtinė Karalystė, Taryba ir Komisija.

IV – Dėl priimtumo

21. Pirmiausia reikia nustatyti, ar ginčijamas sprendimas – tai aktas, dėl kurio galima pareikšti ieškinį pagal SESV 263 straipsnį. Man atrodo, jog ši klausimą Teisingumo Teismas turėtų išnagrinėti savo iniciatyva, kad nustatytų savo kompetenciją nagrinėti ieškinį.

22. Pagal nusistovėjusią teismo praktiką aktai, dėl kurių galima pareikšti ieškinį pagal SESV 263 straipsnį, yra visi institucijų priimti aktai, nepaisant jų pobūdžio ar formos, kurie gali sukelti privalomų teisinių pasekmių¹⁰. Siekiant nustatyti, ar aktas sukelia tokių pasekmių, reikia atsižvelgti į jo turinį ir jo autoriaus ketinimą¹¹. Taigi iš principo akto ar sprendimo forma neturi reikšmės ieškinio dėl šio akto ar sprendimo panaikinimo priimtinumui¹².

23. Šioje byloje narinėjamas neįprastas aktas¹³, t. y. Komisijos pirmininko pavaduotojo raštas Parlamento ir Tarybos pirmininkams, kuriuo Komisija praneša jiems apie savo narių kolegijos sprendimą atsiimti pagrindų reglamento pasiūlymą pagal SESV 293 straipsnio 2 dalį.

24. Iš to darytina išvada, kad ginčijamu aktu Komisija užbaigė teisėkūros procedūrą, taip atimdama iš Parlamento ir Tarybos bet kokią galimybę imtis veiksmų. Iš tiesų, kaip pažymi Taryba, ginčijamas aktas paveikė jos teisinę padėtį, sukludęs patvirtinti jai anksčiau pateiktą pasiūlymą.

25. Taigi šioje byloje reikia daryti išvadą, kad ginčijamas sprendimas sukėlė teisinių pasekmių institucijų santykiams. Todėl ginčijamas sprendimas tikrai gali sukelti privalomų teisinių pasekmių. Darytina išvada, kad ieškinys dėl šio sprendimo panaikinimo yra priimtinas.

V – Dėl įgaliojimų suteikimo principo ir institucinės pusiausvyros principo pažeidimo

A – Šalių argumentai

26. Pirmuoju ieškinio pagrindu Taryba, palaikoma įstojusių į bylą valstybių narių, pabrėždama ryšį tarp įgaliojimų suteikimo principo ir institucinės pusiausvyros principo¹⁴, teigia, kad Sutartyse aiškiai nenurodyta bendra Komisijos prerogatyva, kuri leistų jai atsiimti teisės aktų leidėjui pateiktus pasiūlymus.

10 — Žr. sprendimus *Komisija / Taryba (AETR)* (22/70, EU:C:1971:32, 42 punktas), *Parlamentas / Taryba ir Komisija* (C-181/91 ir C-248/91, EU:C:1993:271, 13 punktas) ir *Komisija / Taryba* (C-27/04, EU:C:2004:436, 44 punktas).

11 — Žr. Sprendimą *Nyderlandai / Komisija* (C-147/96, EU:C:2000:335, 27 punktas).

12 — Nutartis *Makhteshim-Agan Holding ir kt. / Komisija* (C-69/09 P, EU:C:2010:37, 37 ir 38 punktai).

13 — Dėl valstybių narių atstovų kaip vyriausybės atstovų, o ne Tarybos narių priimto sprendimo priimtumo žr. Sprendimą *Komisija / Taryba* (C-114/12, EU:C:2014:2151, 38–40 punktai).

14 — Šiuo klausimu žr. sprendimus *Meroni / Vyriausioji valdyba* (9/56, EU:C:1958:7, p. 44), *Meroni / Vyriausioji valdyba* (10/56, EU:C:1958:8, p. 82), *Roquette Frères / Taryba* (138/79, EU:C:1980:249, 33 ir 34 punktai), *Wybot* (149/85, EU:C:1986:310, 23 punktas), *Parlamentas / Taryba* (C-70/88, EU:C:1990:217, 22 punktas) ir *Parlamentas / Taryba* (C-133/06, EU:C:2008:257, 57 punktas).

27. Taryba nesutinka su tuo, kad yra „teisė“ atsiimti pasiūlymus, atitinkanti iniciatyvos teisę, įtvirtintą ESS 17 straipsnio 2 dalyje; pastaroji yra beveik absoliuti, nes yra diskrecinė. Komisijos teisė atsiimti pasiūlymą turėtų būti taikoma tik esant objektyvioms situacijoms, tarp kurių yra praėjęs ilgas laikotarpis ar atsiradusios naujos aplinkybės, techniniai ar moksliniai duomenys, dėl kurių teisėkūros procedūra priimamo akto pasiūlymas tampa nebeaktualus ar netenka dalyko, tai, kad teisėkūros procedūra ilgą laiką reikšmingai nepasistūmėja į priekį, o tai leidžia daryti prielaidą apie pasiūlymo nesėkmę, arba jeigu yra bendra strategija su teisės aktų leidėju lojaliai bendradarbiaujant ir paisant institucinės pusiausvyros¹⁵. Taigi Komisija per įprastą teisėkūros procedūrą atlieka tik *honest broker* vaidmenį¹⁶.

28. Todėl negalima pripažinti bendrosios Komisijos prerogatyvos atsiimti pasiūlymą remiantis SESV 293 straipsnio 2 dalimi, kitaip būtų nepaisoma nei šios nuostatos teksto, nei jos tikslo palengvinti teisėkūros procedūrą. Be to, pripažinus Komisijos bendrąją prerogatyvą atsiimti pasiūlymą, SESV 293 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta Tarybos teisė keisti Komisijos pasiūlymą nekeičiant jo dalyko ir tikslo taptų neveiksminga¹⁷.

29. Be to, Taryba pažymi, kad Komisijos diskrecija atsiimti pasiūlymą kiekvieną kartą, kai ji nesutinka su pakeitimais, dėl kurių susitarė teisės aktų leidėjai, arba kai jos netenkina galutinis derybų rezultatas, suteiktų jai nepagrįstą įrankį daryti spaudimą teisėkūros darbų eigai ir teisę vetuoti teisėkūros veiksmus, atsižvelgiant į tai, ar tai yra politiškai tikslinga. Taip Komisija taptų lygiateisė teisės aktų leidėjams, būtų iškreipta įprasta teisėkūros procedūra ir pasikėsinta į ESS 14 straipsnio 1 dalyje ir 16 straipsnio 1 dalyje tik Parlamentui ir Tarybai suteiktus teisėkūros įgaliojimus, o Komisijai būtų leista viršyti įgaliojimus imtis iniciatyvos. Pripažinus Komisijai diskrecines galias atsiimti pasiūlymą taip pat būtų pažeisti valdžių padalijimo ir demokratijos principai, kaip tai suprantama pagal ESS 10 straipsnio 1 ir 2 dalis¹⁸.

30. Savo pastabose¹⁹ Vokietijos Federacinė Respublika priduria, kad, atsižvelgiant į Parlamentui suteiktą didesnę vaidmenį per teisėkūros procedūrą ir svarbą, kurią Europos Sąjungos institucijos teikia neformalioms deryboms vykstant trišaliams dialogams, Komisija nebegali atsiimti teisėkūros procedūra priimamo akto pasiūlymo nuo to momento, kai teisės aktų leidėjai pasiekė kompromisą dėl atitinkamo teisėkūros procedūra priimamo akto, kitaip būtų pažeistas lojalaus bendradarbiavimo principas.

31. Komisija atsikerta, kad teisėkūros procedūra priimamo akto pasiūlymo atsiėmimas, panašiai kaip šio pasiūlymo pateikimas ar pakeitimas, yra viena iš jos iniciatyvos teisės išraiškų siekiant bendrojo Sąjungos intereso, kaip numatyta ESS 17 straipsnio 1 dalyje. Todėl, kadangi tik Komisija sprendžia, ar pateikti teisėkūros procedūra priimamo akto pasiūlymą ir ar keisti savo pradinį ar jau pakeistą pasiūlymą, tik pati Komisija, kol jos pasiūlymas dar nepriimtas, gali nuspręsti palikti šį pasiūlymą ar jį atsiimti²⁰. Remiantis Protokolo dėl subsidarumo 7 straipsniu galima būtų pagrįsti, kad SESV autoriai Komisijos teisę atsiimti pasiūlymą suvokė kaip bendrą teisę.

15 — Taryba šiuo atžvilgiu remiasi prie ES ir ESV sutarčių pridėto Protokolo (Nr. 2) dėl subsidarumo ir proporcingumo principų taikymo (toliau – Protokolas dėl subsidarumo) 7 straipsnio 2 ir 3 dalimis.

16 — Šiuo klausimu žr. bendros Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos deklaracijos dėl praktinių bendro sprendimo procedūros taisyklių (EB sutarties 251 straipsnis) 13, 17, 22, 24 ir 27 punktus (OL C 145, 2007, p. 5, toliau – 2007 m. Bendra deklaracija).

17 — Sprendimai *ACF Chemiefarma / Komisija* (41/69, EU:C:1970:71), *Komisija / Taryba* (355/87, EU:C:1989:220, 44 punktas) ir *Eurotunnel ir kt.* (C-408/95, EU:C:1997:532, 39 punktas).

18 — Taryba nurodo teismo praktiką, pagal kurią šio principo išraiška susijusi tiek su Parlamentu, tiek su aplinkybe, kad Tarybos nariai yra vyriausybių, politiškai atskaitingų atitinkamiems nacionaliniams parlamentams, nariai. Šiuo klausimu žr. sprendimus *Roquette Frères / Taryba* (EU:C:1980:249, 33 punktas), *Maizena / Taryba* (139/79, EU:C:1980:250, 34 punktas) ir *Komisija / Taryba* (C-300/89, EU:C:1991:244, 20 punktas).

19 — Vokietijos Federacinė Respublika pateikė šį argumentą nurodydama antrąjį pagrindą, susijusį su lojalaus bendradarbiavimo principo pažeidimu. Vis dėlto atsakymas į šią kritiką turi esminę reikšmę pripažįstant galias atsiimti pasiūlymą.

20 — Šiuo atžvilgiu žr. Sprendimą *Fediol / Komisija* (188/85, EU:C:1988:400, 37 punktas).

32. Nusistovėjusia Komisijos praktika užtikrinamas kitų Sąjungos institucijų įgaliojimų ir lojalaus bendradarbiavimo principo paisymas. Nekalbant apie periodiškus pasiūlymų paketo atsiėmimo atvejus, Komisija kartais atsiima pavienius pasiūlymus, nustačiusi, kad jos iniciatyvai trūksta politinio palaikymo²¹.

33. Kalbant apie šioje byloje nagrinėjamą atvejį, Komisija pirmiausia nesutinka su tuo, kad pažeidė Sąjungos teisės aktų leidėjo įgaliojimus²². Priimdama ginčijamą sprendimą, ji vykdė pareigas, kurios jai tenka teisėkūros procedūroje ir kurios pagal ESS 17 straipsnio 1 dalį reiškia, kad ji imasi tinkamų iniciatyvų remdama Sąjungos bendrąjį interesą per visą teisėkūros procedūrą. Komisija nesutinka su tuo, kad ginčijamu sprendimu pažeidžiama SESV 293 straipsnio 1 dalis, ir pažymi, kad tai yra procedūros taisyklė, o ne kokio nors bendrojo principo, pagal kurį Taryba turi teisę priimti aktą visomis aplinkybėmis, nepaisydama SESV 13 straipsnio 2 dalyje nustatytos pareigos, išraiška. Minėtoje SESV 293 straipsnio 1 dalyje Komisijai taip pat nedraudžiama atsiimti teisėkūros procedūra priimamo akto pasiūlymo.

34. Kalbant apie SESV 293 straipsnio 2 dalies nuostatą, reikia nurodyti, jog ji parodo tai, kad Komisija atlieka vaidmenį visoje teisėkūros procedūroje ir šis vaidmuo yra ne tik skatinti teisės aktų leidėjų ryšius siekiant derinti jų pozicijas, bet ir vykstant trišaliams dialogams vykdyti savo pareigas ir ginti savo poziciją, prireikus atsiimant pradinį pasiūlymą esant tokioms kaip šios bylos aplinkybėms.

35. Galiausiai Komisija nesutinka su tuo, kad ginčijamas sprendimas paveikia demokratijos principą, ir nurodo, kad, kaip ir kitos Sąjungos institucijos, ji turi savo demokratinę teisėtumą, visų pirma, pagal ESS 17 straipsnio 7 ir 8 dalis ir politinę teisėtumą Parlamento atžvilgiu.

B – Analizė (galių atsiimti teisėkūros procedūra priimamo akto pasiūlymą vykstant įprastai teisėkūros procedūrai pagal SESV 294 straipsnį buvimas, apimtis ir įgyvendinimas)

1. Įvadas

36. Nors šios bylos šalys lyg ir sutinka su postulatu, kad pagal Sąjungos teisę Komisija gali atsiimti teisėkūros procedūra priimamo akto pasiūlymą, jos nesutaria dėl įgaliojimų konstitucinio pagrindo ir apimties. Todėl pirmiausia ketinu nustatyti Komisijos galių atsiimti pasiūlymą teisinį pagrindą ir esmę, o tuomet nagrinėsiu tikslų sprendimo atsiimti pasiūlymą teisinį pobūdį ir aptarsiu atliktinos tokio akto teisminės kontrolės apimtį²³.

2. Galių atsiimti pasiūlymą konstitucinis pagrindas

37. Teigdama, kad pažeistas įgaliojimų suteikimo principas, Taryba nurodydama pirmąjį pagrindą aiškiai išreiškia nuogastavimus, susijusius su galių, kurios leistų Komisijai blokuoti Sąjungos teisėkūros veiklą ir tapti teisės aktų leidėja, turinčia veto teisę, pripažinimu, taip atimant iš Parlamento ir Tarybos jų prerogatyvas. Kartu Taryba pripažįsta, kad galimybė atsiimti teisėkūros procedūra priimamo akto pasiūlymą praktikoje visuomet buvo pripažįstama Komisijai kaip neatsiejama nuo iniciatyvos teisės, tačiau iš to negalima daryti išvados, kad yra „teisė“ atsiimti pasiūlymą.

21 — Komisija priduria, kad laikotarpiu nuo 1977 iki 1994 m. tais retais atvejais, kai nebuvo galima rasti Sąjungos teisę atitinkančio sprendimo, ji atsiimdavo savo teisės akto pasiūlymą remdamasi tuo, kad teisės aktų leidėjas ketino priimti aktą, kuriuo iškreipiamas jos pasiūlymas, šurkščiau pažeidžiama institucinė pusiausvyra arba padarytas akivaizdus pažeidimas. Žr. Komisijos 2011, 2012 ir 2013 m. darbo programas (atitinkamai COM(2010) 623 *final*, COM(2011) 777 *final* ir COM(2012) 629 *final*).

22 — Šiuo klausimu žr. Sprendimą *Eurotunnel ir kt.* (EU:C:1997:532, 39 punktas).

23 — Bet kuriuo atveju ši analizė susijusi tik su Komisijos prerogatyvų įgyvendinimu per įprastą teisėkūros procedūrą ir apima tik santykius su kitomis institucijomis vykstant šiai procedūrai.

38. Vis dėlto manau, kad, viena, šie nuogastavimai yra nepagrįsti, nes laiko atžvilgiu ribotų galių atsiimti teisėkūros procedūra priimamo akto pasiūlymą pripažinimas pagal SESV 294 straipsnį savaime padeda išlaikyti institucinę pusiausvyrą, kaip ji suprantama pagal ESS 13 straipsnio 2 dalį, nes pagal ją reikalaujama, kad kiekviena institucija įgyvendintų savo įgaliojimus paisydama kitų institucijų įgaliojimų²⁴. Be to, manau, kad požiūris, pagal kurį, viena vertus, pripažįstama, kad Komisija pavieniais atvejais turi galimybę atsiimti pasiūlymą „tik esant objektyvioms situacijoms, neatsižvelgiant į konkrečius Komisijos interesus“, ir, kita vertus, atsisakoma pripažinti tokias Komisijos galias, yra prieštaringas.

39. Tačiau nesutinku ir su pozicija, kurios, atrodo, laikosi Komisija, teigianti, kad sprendimui atsiimti pasiūlymą taikomos tos pačios taisyklės kaip ir teikiant teisėkūros procedūra priimamo akto pasiūlymą. Iš tiesų, manau, kad Sutarčių nuostatomis negalima pagrįsti teisėkūros iniciatyvos teisės ir galių atsiimti pasiūlymą visiškos atitikties požiūriu. Atvirkščiai, galios atsiimti pasiūlymą – tai įgaliojimai, kurie, nors ir yra svarbūs, tačiau turi savo ypatybių ir konkrečias ribas.

40. Neginčijama, kad Sutartyse aiškiai nenumatyta nei tai, kad Komisija turi galių atsiimti teisėkūros procedūra priimamo akto pasiūlymą, nei juolab jų įgyvendinimo būdų. Tačiau pagal nusistovėjusią tradiciją Komisija atsiima atskirą pasiūlymą arba jų paketą atlikdama „administracinį valymą“²⁵. Teisingumo Teismo praktikoje galimybės atsiimti pasiūlymą nagrinėjamos tik kaip papildomas klausimas; pagal šią praktiką „Komisija gali atsiimti arba pakeisti savo pasiūlymą <...> jeigu iš naujo įvertinusi Bendrijos interesus mano, kad imtis nagrinėjamų priemonių būtų perteklinis dalykas“²⁶. Atsiėmimo galimybė taip pat pripažįstama pagal Protokolą dėl subsidiarumo, kuriame galimybė atsiimti teisėkūros procedūra priimamo akto projektą numatyta, kai nacionaliniai parlamentai išreiškia abejonių, ar yra laikomasi subsidiarumo principo.

41. Šiuo klausimu norėčiau pirmiausia priminti, kad Sąjungos teisėtumas grindžiamas pripažinimu, kad Steigimo sutartys laikomos konstitucine chartija, sukuriančia teisinę sistemą, kurios subjektai yra Sąjungos piliečiai²⁷. Šis teisėtumas reiškia, kad taisyklės, susijusios su institucijų pozicijos formavimu, yra įtvirtintos Sutartyse, „ir jų negali nustatyti nei valstybės narės, nei pačios institucijos“²⁸. Visų pirma Komisijai konkrečia Sutarties nuostata suteiktos kompetencijos ribas reikia nustatyti ne remiantis bendroju principu, bet aiškinant pačią nagrinėjamą nuostatą formuluotę²⁹.

42. Taigi pagal ESS 14 straipsnio 1 dalį ir 16 straipsnio 1 dalį, siejamas su SESV 289 straipsnio 1 dalimi, funkcija „priimti teisės aktus“ suteikta Parlamentui ir Tarybai. Jie vykdo šią funkciją kartu. Tačiau pagal ESS 17 straipsnio 2 dalį teisėkūros procedūra priimamas aktas gali būti priimtas tik remiantis Komisijos pasiūlymu, išskyrus atvejus, kai Sutartyse nustatyta kitaip. Pagal ESS 17 straipsnio 1 dalį Komisija remia bendruosius Sąjungos interesus ir šiuo tikslu imasi atitinkamos iniciatyvos.

24 — Sprendimas *Parlamentas / Taryba* (EU:C:1991:373, 20 punktas).

25 — Komisija jo imasi arba prasidėjus jos kadencijai, arba kasmet atlikdama išsamią peržiūrą, atsižvelgdama į privalomuosius tikslus, į tai, kiek teisėkūros procedūra yra pažengusi, taip pat tikrindama, ar yra laikomasi dabartinių teisės aktų tobulinimo reikalavimų. Žr., pvz., Komisijos komunikato „Teisės aktų leidėjams pateiktų teisės aktų pasiūlymų atrankos rezultatai“ (COM(2005) 462 *final*) 1 punktą. Dėl klausimo, kad Komisija pati riboja teisėkūros įgaliojimus dėl politinių priežasčių, visų pirma siekdama išvengti pasiūlymo iškreipimo (paskutinį kartą 1994 m.), žr. P. Ponzano „Le droit d’initiative de la Commission européenne: théorie et pratique“, *Revue des affaires européennes*, 2009–2010/1, 27 ir paskesni puslapiai (galima rasti interneto adresu <http://ddata.over-blog.com/xxxyyy/2/48/17/48/Fichiers-pdf/Europe/Droit-d-initiative-de-la-Commission.pdf>, p. 11), kuriame daroma nuoroda į A. Rasmussen „Challenging the Commission’s right of initiative“, *West European Politics*, t. 30, Nr. 2, p. 244–264, 2007 m. kovo mėn. Galiausiai žr. 1987 m. sausio 23 d. Komisijos atsakymą į jai skirtą rašytinį klausimą Nr. 2422/86 (kurį pateikė Fernand Herman) dėl Komisijos pasiūlymo atsiėmimo (OL C 220, 1987, p. 6).

26 — Sprendimas *Fediol / Komisija* (EU:C:1988:400).

27 — Šiuo klausimu žr. Nuomonę 1/91 (EU:C:1991:490, 21 punktas) ir Sprendimą *van Gend & Loos* (26/62, EU:C:1963:1, p. 2).

28 — Sprendimas *Jungtinė Karalystė / Taryba* (68/86, EU:C:1988:85, 38 punktas) ir generalinio advokato M. Poiarės Maduro išvada byloje *Parlamentas / Taryba* (C-133/06, EU:C:2007:551, 29 punktas).

29 — Sprendimas *Prancūzija ir kt. / Komisija* (188/80–190/80, EU:C:1982:257, 6 punktas).

43. Principas, pagal kurį Komisijai patikėta užduotis nustatyti visų valstybių narių bendrąjį interesą ir siūlyti atitinkamus sprendimus jam patenkinti, Bendrijos sistemoje lėmė tai, kad Komisijai buvo suteikta beveik išimtinė teisėkūros iniciatyvos teisė³⁰. Nors kartais kalbama apie šių Komisijos įgaliojimų mažinimą politiniu požiūriu, labai svarbu pažymėti, kad viena po kitos įvykdytos institucinės sistemos reformos nepakeitė Komisijos iniciatyvos teisės *turinio*³¹.

44. Šiomis aplinkybėmis visiškai pripažįstant Sąjungos teisės raidos poveikį „Bendrijos metodo“ sąvokai³², pastaroji vis dėlto išlieka taikytina ir atitinka ypatingą įgaliojimų padalijimo sistemą³³, pagal kurią sprendimų priėmimo procedūros skiria Sąjungą nuo bet kurio kito valstybinio subjekto ar tarptautinės tarpvyriausybės organizacijos. Taigi šis metodas yra Sutartimis nustatyto viršnacionalinio teisėkūros mechanizmo *sui generis* ypatybė.

45. Taigi, mano nuomone, būtų klaidinga Komisijos šioje sistemoje įgyvendinamą iniciatyvą tiesiog prilyginti vykdomosios funkcijos požymiui siaurąja šio termino prasme³⁴. Iš tiesų Komisijai tenka veikti ne tik kaip Parlamento ir Tarybos priimtų teisės nuostatų įgyvendinimo organui, bet ir kaip Sąjungos bendrojo intereso saugotojai, todėl ši institucija turi teisę apie jį priminti³⁵.

46. Mano nuomone, pareiga remti Sąjungos interesą, tenkanti Komisijai pagal ESS 17 straipsnio 1 dalį, yra esminis pagrindas siekiant pripažinti jos galias atsiimti teisėkūros procedūra priimamo akto pasiūlymą.

47. Aišku, pagal ES sutartį Komisija neperkeliamą į teisės aktų leidėjo lygį. Tačiau jos dalyvavimas teisėkūros procedūroje pagrįstas jos iniciatyvos įgaliojimais pagal ESS 17 straipsnį ir SESV 293 straipsnio 1 dalies nuostata, pagal kurią Taryba gali pakeisti Komisijos pasiūlymą tik vieningai, bei SESV 293 straipsnio 2 dalimi, pagal kurią leidžiama pakeisti pasiūlymą, kol Taryba nepriėmė sprendimo. Todėl galias atsiimti pasiūlymą lemia Komisijai teisėkūros procedūroje suteiktas vaidmuo, taigi šios galios grindžiamos kartu ESS 17 straipsnio 1 ir 2 dalimis ir SESV 293 straipsnio 1 ir 2 dalimis.

48. Be to, atsižvelgiant į teismo praktiką, susijusią su institucine pusiausvyra, kadangi pagal Sutartis Komisijai suteikiami įgaliojimai visiškai nepriklausomai vertinti teisėkūros procedūra priimamo akto pasiūlymo ar jo pakeitimo tikslumą, jokia kita institucija negali priversti Komisijos imtis iniciatyvos, jeigu Komisija neįžvelgia Sąjungos intereso³⁶. Taigi galių atsiimti pasiūlymą įgyvendinimą galima vertinti kaip išimtinės Komisijos teisėkūros iniciatyvos teisės paskutinę išraišką, laikomą jos, kaip Sąjungos intereso saugotojos, vaidmens išraiška.

30 — Žr. Konvento narių M. Barnier ir A. Vittorino studiją „Le droit d’initiative de la Commission“, Europos Konventas, Briuselis, 2002 m. rugsėjo 3 d., CONV 230/02. Neginčijama, kad ši teisė nebėra išimtinė, visų pirma atsižvelgiant į ESS 7 straipsnį, 11 straipsnio 4 dalį, SESV 129 straipsnio 3 ir 4 dalis, 252 straipsnio pirmą pastraipą ir 308 straipsnio trečią pastraipą.

31 — Visų pirma žr. P. Soldatos „L’urgence de protéger le pouvoir d’initiative législative de la Commission européenne“, *L’Union européenne et l’idéal de la meilleure législation*, Editions Pédone, 2013, p. 175–190.

32 — Kalbėdamas apie Europos sistemą, Žanas Monė manė, kad „jos kertinis akmuo yra nuolatinis dialogas, [Bendrijos] rengiamas tarp nacionalinių ir Bendrijos institucijų, kurių tikslai panašūs ir kurių tolesnė pažanga galima tik veikiant kartu <...> Šis nuo sprendimo neatskiriamas dialogas sudaro net Bendrijos veikimo esmę ir skiria ją nuo kitų šiuolaikinių politinių sistemų“, Ž. Monė „Mémoires“, Paryžius, 1976, p. 626. Doktrinoje *ex multis* žr. R. Dehousse „La méthode communautaire, a-t-elle encore un avenir?“, *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis*, I tomas (2003), p. 95. P. Manin „La méthode communautaire: changement et permanence“, *Mélanges en hommage à Guy Isaac*, t. 1 (2004), p. 213–237. Dėl Bendrijos metodo kaip integracijos Europos Bendrijose „branduolio“, atsižvelgiant į labiau „tarpvyriausybinius“ metodus, taip pat žr. generalinio advokato F. Mazák išvadą byloje *Komisija / Taryba* (C-440/05, EU:C:2007:393).

33 — Žr. baltąją knygą dėl valdymo (COM(2001) 428): „metodas grindžiamas tokiais principais, pagal kuriuos: 1) Komisija vienintelė formuluoja teisėkūros procedūra priimamų aktų ir politikos pasiūlymus. Jos nepriklausomumas sustiprina jos gebėjimą įgyvendinti politikos kryptis, būti Sutarties sergėtoja ir atstovauti Sąjungai tarptautinėse derybose; 2) teisėkūros procedūra priimamus ir biudžeto aktus priima Taryba (atstovaujanti valstybėms narėms) ir Parlamentas (atstovaujantis piliečiams). Politikos įgyvendinimas patikėtas Komisijai ir nacionalinės valdžios institucijoms; 3) Europos Bendrijų Teisingumo Teismas užtikrina teisės viršenybę“.

34 — Toks prilyginimas grindžiamas sugretinimu su klasikinėmis parlamentinėmis sistemomis, kuriose teisėkūros iniciatyvos teisė priklauso suverenui. Tačiau istoriškai šių suvereno prerogatyvą paveikė nacionaliniams parlamentams pripažinta kompetencija siūlyti pakeitimus ir vėliau šiems parlamentams buvo suteikta teisėkūros iniciatyvos teisė.

35 — S. Roland „Le triangle décisionnel communautaire à l’aune de la théorie de la séparation des pouvoirs“, Bruylant, 2008, (cituoja M. Troper), p. 315.

36 — Šiuo klausimu žr. Sprendimą *Parlamentas / Taryba* (EU:C:1990:217, 19 punktą).

49. Dėl šios priežasties manau, kad pagal galiojančią Sąjungos teisę Komisijos galių atsiimti pasiūlymą pripažinimas arba patvirtinimas negali pažeisti įgaliojimų suteikimo principo pagal SESV 13 straipsnio 2 dalį. Tai veikiau yra ypatinga jo išraiška, nepaisant šių galių įgyvendinimo būdų, kuriuos taikant tam tikrais atvejais gali būti pažeista konstitucinė pusiausvyra, ir tai reikia išnagrinėti toliau.

50. Šiuo atžvilgiu reikia pripažinti SESV 293 straipsnio reikšmę³⁷, nes tai yra priemonė, skirta Tarybos ir Komisijos įgaliojimų pusiausvyrai užtikrinti³⁸. Iš tiesų šiame straipsnyje, kurio formuluotė nuo EEB sutarties pasirašymo mažai keitėsi, yra dvi glaudžiai tarpusavyje susijusios nuostatos: pagal vieną Taryba negali priimti akto be Komisijos sutikimo, o kitoje Komisijai leidžiama bet kada pakeisti savo pasiūlymą, kad Taryba nebūtų priversta balsuoti vieningai³⁹. Vis dėlto vėliau keičiant Sutartį galimybė naudotis minėto straipsnio 1 dalimi apribota, visų pirma po to, kai buvo imta bendrai taikyti bendro sprendimo procedūrą, o vėliau – įprastą teisėkūros procedūrą pagal Lisabonos sutartį. Iš tiesų SESV 293 straipsnio 1 dalis netaikoma nei Taikinimo komiteto, nei trečiojo svarstymo atveju pagal SESV 294 straipsnį, nei per biudžeto procedūrą, nes šioms atvejams taikomos specialiosios nuostatos.

51. Galiausiai reikia išnagrinėti argumentą, susijusį su demokratijos principu, kurį Vokietijos vyriausybė nurodė, kalbėdama apie Parlamento, kaip teisės aktų leidėjo, vaidmens sustiprėjimą. Iš tiesų ši vyriausybė siūlo SESV 293 straipsnio 2 dalį aiškinti kaip visų pirma susijusią su Parlamento ir Tarybos derybų eiga. Atrodo, kad toks aiškinimas grindžiamas postulatu, pagal kurį nuo to momento, kai teisės aktų leidėjai pasiekia politinį susitarimą, Komisija netenka galimybės įgyvendinti savo prerogatyvas teisėkūros procedūra priimamo akto pasiūlymo atžvilgiu, ir tai patvirtina jos kaip teisės aktų leidėjui talkininkaujančio tarpininko vaidmenį (*honest broker*).

52. Pripažindamas, kad Parlamento dalyvavimas teisėkūros procedūroje yra pagrindinio demokratijos principo, pagal kurį tauta dalyvauja vykdant valdžią per tarpininkę – atstovaujamąją asamblėją⁴⁰, išraiška, laikausi nuomonės, kad jeigu būtų laikomasi pirmenybės principo, siekiant kuo labiau padidinti Parlamento dalyvavimą sprendimų priėmimo procese, tai paveiktų Sutartyse nustatytą institucinę pusiausvyrą⁴¹. Be to, šią diskusiją reikėtų tęsti, atsižvelgiant į tinkamą konstitucinį kontekstą, t. y. kalbant apie ginčus, susijusius su numatomo priimti akto teisiniu pagrindu. Tačiau šioje byloje iškeltas kitoks klausimas, susijęs su galiomis atsiimti teisėkūros procedūra priimamo akto pasiūlymą konstituciniu pagrindu. Bet kuriuo atveju Teisingumo Teismo praktika nepatvirtina minėtos vyriausybės požiūrio⁴².

53. Be to, įsigaliojus Lisabonos sutarčiai Parlamentas, kaip teisės aktų leidėjas, igijo lygias teises su Taryba dėl įprastos teisėkūros procedūros, o tai, mano supratimu, yra esminis Parlamento vaidmens stiprinimo požymis dabartiniame Sąjungos teisės raidos etape. Visų pirma Parlamento ir Tarybos santykių svarba ir atitinkamas Komisijos vaidmens sumažėjimas aiškiai matyti palyginus pirmąjį

37 — Doktrinoje vyrauja nuomonė, kad SESV 293 straipsnis savaime atspindi Komisijos iniciatyvos teisės reikšmę. Šiuo klausimu žr. Grabitz/Hilf/Nettesheim, Krajewski/Rösslein „Das Recht der Europäischen Union“, 53. Ergänzungslieferung 2014, AEUV Art. 293 Kommissionsvorschlag; Änderungsrecht, Rn. 1.

38 — Primintina, kad pagal SESV 293 straipsnio 1 dalį tais atvejais, kai pagal Sutartį Taryba sprendžia remdamasi Komisijos pasiūlymu, ji gali iš dalies keisti šį pasiūlymą tik sprendama vieningai, išskyrus SESV 294 straipsnio 10 ir 13 dalyse, SESV 310, 312, 314 straipsniuose ir 315 straipsnio antroje pastraipoje nurodytus atvejus. Kol Taryba nėra nusprendusi, Komisija savo pasiūlymą gali keisti bet kuriuo Sąjungos akto priėmimo procedūros metu.

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

40 — Šiuo klausimu žr. sprendimus *Komisija / Taryba* (vadinamąjį *Titano dioksidas*) (C-300/89, EU:C:1991:244, 20 punktą), *Parlamentas / Taryba* (C-65/93, EU:C:1995:91, 21 punktą) ir *Parlamentas / Taryba* (C-155/07, EU:C:2008:605, 78 punktą).

41 — Taigi sutinku su generalinio advokato M. Poiaro Maduro nuomone, išreikšta byloje *Komisija / Parlamentas ir Taryba* (C-411/06, EU:C:2009:189, 5 išnaša). Iš tiesų, visiškai pripažindamas tiesioginio demokratinio atstovavimo, kaip Europos demokratijos priemonės, svarbą jis pabrėžė, jog Europos demokratija taip pat reiškia, kad turi būti delikati nacionalinės ir europinės demokratijos dimensijų pusiausvyra, tačiau tai nereiškia, kad viena jų būtinai turi turėti viršenybę. Todėl Europos Parlamentas neturi tokių pat galių teisės aktų leidybos procese kaip nacionaliniai parlamentai, ir nors galima kelti klausimą dėl Europos Parlamento galių sustiprinimo, šį klausimą turi spręsti Europos tautos, peržiūredamos Sutartis.

42 — Iš tiesų, Teisingumo Teismo teigimu, jei būtų pripažinta institucijos galimybė nustatyti išvestinius teisinius pagrindus, kurie apsunkintų ar supaprastintų akto priėmimo tvarką, tai reikštų, kad jai leidžiama nepaisyti institucinės pusiausvyros principo. Šiuo klausimu žr. Sprendimą *Parlamentas / Taryba* (EU:C:2008:257, 56 ir 57 punktai).

svarstymą ir paskesnius teisėkūros procedūros svarstymus, kaip numatyta SESV 294 straipsnyje⁴³. Antrasis svarstymas susijęs ne su Komisijos pasiūlymu, bet su Tarybos pozicijos pakeitimais, dėl kurių Komisija gali sutikti arba pareikšti neigiamą nuomonę⁴⁴. Tuomet procedūra tęsiama rengiant trečiąjį svarstymą, grindžiamą Parlamento ir Tarybos patvirtintu projektu⁴⁵.

54. Jau nuo pirmojo svarstymo tikrai pripažįstama Parlamento ir Tarybos derybų svarba. Be to, Taryba gali priimti „bendrą poziciją“, kuri *de facto* laikoma pagrindiniu derybų elementu⁴⁶. Tačiau nė viena SESV 293 ir 294 straipsnių nuostata neleidžia patvirtinti teiginio, kad formalus ar neformalus Parlamento ir Tarybos politinis konsensusas per pirmąjį svarstymą turi absoliučią viršenybę prieš Komisijos įgyvendinamą iniciatyvos teisę. Atvirkščiai, šių įgaliojimų įgyvendinimas yra institucinės pusiausvyros išraiška. Šiuo atžvilgiu Vokietijos vyriausybė pati pripažįsta, kad tam tikrais atvejais Komisija gali atsiimti savo pasiūlymą remdamasi papildoma, nerašyta teise.

55. Atsižvelgiant į visus išdėstytus argumentus, atrodo, kad pripažįstant Komisijos galias atsiimti pasiūlymą reikėtų taikyti sąlygą, kad šias galias, atsižvelgiant į jų pasekmes, galima įgyvendinti tik paisant Sutartyse nustatytų ribų ir bendrųjų teisės principų. Taigi visiškai pritariu Tarybos pozicijai, kad galios atsiimti pasiūlymą negali būti įgyvendinamos piktnaudžiaujant⁴⁷. Todėl reikia apibrėžti galių atsiimti pasiūlymą ribas.

3. Dėl Komisijos galių atsiimti pasiūlymą esmės

56. Pirmiausia man atrodo neiginčijama, kad galių atsiimti pasiūlymą pripažinimas ir tai, kaip Komisija jas įgyvendina, turi poveikį kitų teisėkūros procedūroje dalyvaujančių institucijų pozicijai. Iš tiesų, kadangi šios galios grindžiamos Komisijai pagal ES sutartį patikėta užduotimi remti Sąjungos interesus, jų įgyvendinimas sudaro kliūčių teisės aktų leidėjams tęsti teisėkūros procedūrą. Kadangi galios atsiimti pasiūlymą galutinai paveikia jų teisinę padėtį, jos negali būti neribotos.

57. Pirma, galios atsiimti pasiūlymą pirmiausia yra prerogatyva, kurią Komisija gali vykdyti ribotą laiką. Per įprastą teisėkūros procedūrą įvairiais jos etapais Komisijai suteikiamos svarbios bendrojo intereso saugotojo funkcijos ir dėl to ji vykdo institucijų politinio arbitražo funkciją, kartu išlaikydama autonomiją. Komisijos vaidmuo per teisėkūros procedūrą smarkiai kinta. Taip pat keičiasi ir galios atsiimti teisėkūros procedūra priimamo akto pasiūlymą, kurių nereikia painioti su teise vetuoti teisės aktą, kuri yra vykdomosios valdžios prerogatyva, paprastai pripažįstama valstybės vadovui, kad jis galėtų laikinai arba galutinai užkirsti kelią institucijos, kuriai suteiktos galios priimti teisės aktus, priimto akto įsigaliojimui.

58. Dėl šios priežasties SESV 293 straipsnio 2 dalį, pagal kurią Komisija išlaiko galią pakeisti projektą, reikia laikyti nustatančią laiko ribas, kurių laikantis įgyvendinamos galios atsiimti pasiūlymą.

43 — SESV 294 straipsnio 1–6 dalys suformuluotos taip: „1. Kai dėl teisės akto priėmimo Sutartyse daroma nuoroda į įprastą teisėkūros procedūrą, laikomasi tokios tvarkos. 2. Komisija pateikia Europos Parlamentui ir Tarybai pasiūlymą. *Pirmasis svarstymas* 3. Europos Parlamentas priima savo poziciją pirmuoju svarstymu ir ją perduoda Tarybai. 4. Jei Taryba pritaria Europos Parlamento pozicijai, atitinkamas aktas priimamas ta redakcija, kuri atitinka Europos Parlamento poziciją. 5. Jei Taryba nepitaria Europos Parlamento pozicijai, ji priima savo poziciją pirmuoju svarstymu ir ją perduoda Europos Parlamentui. 6. Taryba išsamiai informuoja Europos Parlamentą apie motyvus, paskatinusius ją priimti savo poziciją pirmuoju svarstymu. Komisija išsamiai informuoja Europos Parlamentą apie savo poziciją.“

44 — Pagal SESV 294 straipsnio 7 dalies c punktą, „jei per tris mėnesius nuo tokio pranešimo gavimo Europos Parlamentas savo narių balsų dauguma pasiūlo Tarybos pozicijos, priimtos pirmuoju svarstymu, pakeitimus, tai pakeistas tekstas siunčiamas Tarybai ir Komisijai, kurie pateikia savo nuomonę dėl tų pakeitimų“.

45 — Pagal SESV 294 straipsnio 11 dalį: „Komisija dalyvauja Taikinimo komiteto posėdžiuose ir imasi visokios reikiamos iniciatyvos siekdama suderinti Europos Parlamento ir Tarybos pozicijas.“

46 — Žr. J. P. Jacqué „Le Conseil après Lisbonne“, *Revue des affaires européennes*, 2012/2, 213 ir paskesnius puslapius.

47 — Ieškinio 62 punktą.

59. Iš tiesų palyginus įvairius SESV 294 straipsnyje numatytus svarstymus paaiškėja, kad per pirmąją svarstymą Komisija įgyvendina savo iniciatyvos teisę laikydamasi bendrųjų principų, o per antrąją ir trečiąją svarstymus jos konstitucinės prerogatyvos laipsniškai mažėja.

60. Po to, kai Taryba priima „savo poziciją pirmuoju svarstymu“, kaip numatyta SESV 294 straipsnio 5 dalyje, ji „sprendžia“ pagal SESV 293 straipsnio 1 dalį, ir Komisijos vaidmuo pagal SESV 294 straipsnio 7 dalies c punktą ir 9 dalį apsiriboja pateikimu nuomonės dėl Parlamento per antrąją svarstymą pasiūlytų pozicijos, kurią pateikė Taryba per pirmąją svarstymą, pakeitimų. Taigi teisėkūros įgaliojimų padalijimas tarp Parlamento ir Tarybos, nustatytas per ankstesnę bendradarbiavimo procedūrą, neleidžia Komisijai keisti ar juo labiau atsiimti savo pasiūlymo po to, kai Taryba formaliai patvirtina savo poziciją. Vis dėlto Komisija dalyvauja procedūroje iki pat jos pabaigos. Iš tiesų, prieš priimdama sprendimą dėl Parlamento pozicijos, Taryba turi gauti Komisijos nuomonę dėl šių pakeitimų⁴⁸.

61. Todėl, kadangi galios atsiimti pasiūlymą yra viena iš Komisijai pagal Sutartis suteiktų pareigų ir visų pirma jos teisėkūros iniciatyvos įgaliojimų išraiškų, SESV 294 straipsnio 5 dalį reikia aiškinti kaip nustatančią laikotarpį, kuriam pasibaigus Komisija nebegerai atsiimti teisėkūros procedūra priimamo akto pasiūlymo⁴⁹.

62. Protokole dėl subsidarumo numatytas konkretus atsiėmimo atvejis taip pat patvirtina tokį aiškinimą, pagal kurį galios atsiimti pasiūlymą ribojamos laiko atžvilgiu. Iš tiesų, jeigu, nepaisydama nacionalinių parlamentų abejonių dėl to, ar teisėkūros procedūra priimamo akto projektu paisoma subsidarumo principo, išreikštų pagal minėto protokolo 6 straipsnį, Komisija išlaiko savo pasiūlymą, teisės aktų leidėjas pagal šio protokolo 7 straipsnio 3 dalies a punktą turi priimti sprendimą dėl subsidarumo principo paisymo prieš pasibaigiant pirmajam svarstymui. Tai reiškia, kad galimi nacionalinių parlamentų prieštaravimai turi būti pareikšti, taip pat Komisijos sprendimas atsiimti, palikti ar pakeisti pasiūlymą turi būti priimamas ankstesniame etape ir bet kuriuo atveju prieš pasibaigiant pirmajam svarstymui.

63. Be to, toks apribojimų laiko atžvilgiu nustatymas patvirtina, kad iki šiol Komisija teisėtai atsiimdavo aktų paketų pasiūlymus. Iš tiesų, nesant nustatytų imperatyvių pirmojo svarstymo terminų, ji gali spręsti dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų pasiūlymų likimo šiuo etapu. Kadangi pirmajam svarstymui nenustatytas joks terminas, diskusijos gali vykti tiek ilgai, kiek institucijos mano, kad to reikia, galbūt net keletą metų. Taigi tokiomis aplinkybėmis derėtų pripažinti Komisijos galias arba net pareigą atsiimti savo pasiūlymą, jeigu ji nebėra įsitikinusi, kad nagrinėjamas aktas vis dar atitinka bendrąjį Sąjungos interesą. Tačiau nustatyti imperatyvūs labai trumpi antrojo ir trečiojo svarstymo terminai⁵⁰ turi būti taikomi griežtai ir teisės aktų leidėjai tampa numatomo priimti akto „šeimininkais“.

64. Galiausiai galių atsiimti pasiūlymą apribojimų nustatymas Sutarties nuostatoje atitinka pagrindinį teisinio saugumo principą. Šiomis aplinkybėmis Vokietijos vyriausybės argumentas⁵¹, kad būtent Parlamento ir Tarybos susitarimo, kaip trišalių dialogų rezultato, įforminimas kliudo Komisijai atsiimti teisėkūros procedūra priimamo akto pasiūlymą, negali būti pripažintas pagrįstu. Aišku, reikia pripažinti dvejopą teisėkūros procedūros aspektą – teisinį ir politinį; pastarasis yra lemiamas tuo požiūriu, kad jis

48 — Daugiau informacijos žr. 2010 m. Tarybos brošiūroje „Įprastos teisėkūros procedūros vadovas“, skelbiamoje interneto adresu <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/QC3109179FRC.pdf>.

49 — Savaimė suprantama, kad jeigu Taryba pritaria Parlamento pozicijai pagal SESV 294 straipsnio 4 dalį, Komisija nebegerai vykdyti galių atsiimti pasiūlymą.

50 — Įprastos teisėkūros procedūros pirmąjį etapą sudaro pirmasis svarstymas, kuriam joks terminas nenustatytas, tuomet antrasis svarstymas, kuriam nustatytas dvigubas – trijų mėnesių ir dar vieno mėnesio terminas antrajam svarstymui Parlamente ir trijų mėnesių bei dar vieno mėnesio terminas antrajam svarstymui Taryboje. Taikinio komitetui nustatytas šešių savaičių terminas (ši terminą galima pratęsti pagal SESV 294 straipsnio 14 dalį). Tuomet trečiajam svarstymui Parlamente ir Taryboje nustatytas toks pats šešių savaičių terminas.

51 — Kalbant apie antrąjį pagrindą: ginčydama atsiėmimo Komisijos išvardytais atvejais teisėtumą Vokietijos vyriausybė alternatyviai siūlo SESV 293 straipsnio 2 dalį aiškinti taip, kad, atsižvelgiant į lojalaus bendradarbiavimo principą, paskutinis momentas, kai Komisija gali pasinaudoti teise pakeisti pasiūlymą ir juo labiau savo nerašyta galimybe jį atsiimti, yra, kai Parlamentas ir Taryba pasiekia susitarimą.

leidžia pasiekti konsensuą⁵². Vis dėlto teisinės nuostatos, grindžiamos konstituciniu atstovaujamosios demokratijos principu, kuris reikalauja, kad priimant teisės aktą taikomos procedūros būtų skaidrios, būtinybė yra svarbesnė tuo požiūriu, kad vėliau konsensuą reikia pagrįsti Sutarties nuostata, nes kitaip teisės aktų leidėjo veiksmai gali būti pripažinti neteisėtais⁵³.

65. Antra, be pirmiau apibrėžto laiko apribojimo aspekto, galioms atsiimti pasiūlymą taikomas esminis apribojimas, kurį lemia būtinybė paisyti ESS 13 straipsnio 2 dalyje numatyto lojalaus bendradarbiavimo principo. Iš tiesų vykstant institucijų dialogui, kuriuo grindžiama teisėkūros procedūra, institucijoms taikomos tokios pat abipusės lojalaus bendradarbiavimo pareigos, kaip ir tos, kurios taikomos santykiams tarp valstybių narių ir Sąjungos institucijų⁵⁴.

66. Galiausiai galių atsiimti pasiūlymą apribojimas gali būti pagrindas pareikšti ieškinį dėl įsipareigojimų neįvykdymo pagal SESV 265 straipsnį. Iš tiesų teisėkūros procedūra priimamo akto pasiūlymo atsiėmimas gali reikšti Komisijos pareigos imtis veiksmų neįvykdymą⁵⁵.

4. Dėl sprendimo atsiimti teisėkūros procedūra priimamo akto pasiūlymą pobūdžio ir Sąjungos teismo atliekamos kontrolės ribų

67. Atsiliepdama į ieškinį Komisija teigia, kad priėmė ginčijamą sprendimą remdamasi tuo, kad aktu, kurį teisės aktų leidėjai ketino priimti pagal teisėkūros procedūrą, nepaisydami jos įspėjimų, buvo iškreiptas jos pasiūlymas ir šiurkščiai pažeista institucinė pusiausvyra, nes Parlamentas ir Taryba pasiekė principinį susitarimą siekdami pagrindų reglamento pasiūlymo 7 straipsnyje Komisijai priskirtus įgyvendinimo įgaliojimus pakeisti įprasta teisėkūros procedūra, taip nepaisydami šiuo pasiūlymu siekiamų veiksmingumo, skaidrumo ir darnos tikslų. Komisija priduria, kad dėl Parlamento ir Tarybos sutarto pakeitimo kitos pagrindų reglamento pasiūlymo nuostatos, kuriomis siekta apibrėžti jos įgyvendinimo įgaliojimus, būtų praradusios teisinį poveikį.

68. Komisijos teigimu, pagrindų reglamento pasiūlymo iškreipimą lėmė ne tiek atsisakymas suteikti jai įgaliojimus priimti individualius sprendimus dėl makrofinansinės pagalbos suteikimo, kiek teisės aktų leidėjų noras taikyti įprastą teisėkūros procedūrą. Ji pabrėžia mananti, kad deleguotųjų aktų pasirinkimas pagal pradinį Parlamento siūlymą taikant SESV 290 straipsnio 2 dalies sąlygas nereikšė tokio iškreipimo. Be to, teisės aktų leidėjai pageidavo pakeisti Komisijos pasiūlymą taip, kad ne tik būtų tekę pateikti teisėkūros procedūra priimamo akto pasiūlymą kiekvienu atskiru atveju, kai tenkinamos makrofinansinės pagalbos (MFP) skyrimo sąlygos, bet būtų iš esmės nulemtas jos būsimų pasiūlymų turinys. Taigi taip jos iniciatyvos teisė būtų visiškai iš anksto nulemta ir apibrėžta.

69. Taryba teigia, kad net jei būtų pripažinta, jog teisėkūros procedūra priimamo akto pasiūlymo iškreipimas ar šiurkštus institucinės pusiausvyros pažeidimas yra tinkami motyvai atsiimti pasiūlymą, šiuo atveju nebuvo nė vienos iš šių aplinkybių.

70. Atsižvelgiant į diskusijų turinį, atrodo svarbu iš pradžių nustatyti tikslų sprendimo atsiimti pasiūlymą pobūdį.

52 — Dėl tarpinstitucinių susitarimų statuso sugrįšiu analizuodamas antrąjį pagrindą.

53 — Šiuo klausimu dėl skaidrumo reikalavimo žr. ESS 16 straipsnio 8 dalį, pagal kurią Taryba posėdžiauja viešai, kai sprendžia ir balsuoja dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų projektų, t. y. kai ji veikia kaip teisės aktų leidėja. Skaidrumas šiuo atžvilgiu padeda stiprinti demokratiją, t. y. piliečiams leidžiama kontroliuoti visą informaciją, kuri sudaro teisėkūros procedūra priimamo akto pagrindą. Šiuo klausimu visų pirma žr. Sprendimą *Švedija ir Turco / Taryba* (C-39/05 P ir C-52/05 P, EU:C:2008:374, 46 punktą).

54 — Žr. *mutatis mutandis* Sprendimą *Parlamentas / Taryba* (EU:C:1995:91, 23 punktą).

55 — Šiuo klausimu žr. Nutartį *Parlamentas / Taryba* (C-445/93, EU:C:1996:283). Šis aspektas taip pat glaudžiai susijęs su tuo, kad atsiėmimo galios ribojamos SESV 241 straipsnio, nes Komisija turi galėti nurodyti sprendimo atsiimti pasiūlymą priežastis, jeigu Taryba prašo Komisijos pateikti jai bet kokią tinkamą pasiūlymą pagal tą straipsnį. Visų pirma nurodant tokias priežastis reikia įrodyti, kad galimas teisėkūros procedūra priimamo akto pasiūlymas neatitinka Sąjungos intereso, kaip tai suprantama pagal SESV 17 straipsnio 1 dalį. Šis aspektas taip pat atspindi iniciatyvos teisės klausimą *de jure* ir *de facto*. Žr. Konvento dokumentą „Komisijos iniciatyvos teisė“ (CONV 230/02, p. 4).

71. Sprendimas atsiimti Parlamentui ir Tarybai skirtą teisėkūros procedūra priimamo akto pasiūlymą priimamas vykstant teisėkūros procedūrai, kuri yra ypatinga institucijų dialogo forma.

72. Šiuo atveju iš bylos medžiagos aiškiai matyti, kad šį sprendimą, priimtą remiantis motyvais, paskatinusiais Komisiją nutraukti teisėkūros procedūrą, reikia analizuoti dviem aspektais, ir tai bus mano analizės atspirties taškas. Taigi reikia skirti, viena, formalųjį aspektą, susijusį su atsiėmimo galių įgyvendinimu (reikia patikrinti, ar buvo paisyta šių galių esmės, kuri buvo apibrėžta pirmiau), ir, kita, materialųjį aspektą, susijusį su sprendimo atsiimti pasiūlymą konkrečiu atveju pagrįstumu (t. y. esminius pateisinimus, paskatinusius Komisiją atsiimti konkretų pasiūlymą).

73. Tačiau manau, kad Teisingumo Teismas gali tikrinti tik pirmąjį sprendimo atsiimti pasiūlymą aspektą. Antrasis aspektas, susijęs su pagrįstumu, gali būti tikrinamas tikrinant galutinio akto, kuris gali būti priimamas tik jeigu Komisija nepasinaudoja galiomis atsiimti pasiūlymą arba jeigu ji pasinaudoja jomis nepagrįstai, teisėtumą. Be to, atsižvelgiant į šį atskyrimą, mano nuomone, sprendimas atsiimti teisės akto pasiūlymą neturi tenkinti SESV 296 straipsnyje įtvirtintos pareigos nurodyti motyvus, nes akto priėmimo priežastys tikrinamos atliekant galutinio akto turinio kontrolę. Prie to dar sugrįšiu analizuodamas trečiąjį pagrindą.

74. Tačiau jeigu Teisingumo Teismas tikrintų Komisijos sprendimo atsiimti teisės akto pasiūlymą pagrįstumą, taip būtų ne tik išvengta Sutartyje numatytos teisių gynimo priemonių sistemos taikymo, atliekant teisėkūros procedūra priimamo akto teisėtumo kontrolę *ex ante*⁵⁶, bet ir būtų netiesiogiai patikrintas *teisėkūros procedūra priimamo akto „in statu nascendi“*, kuris dar nepriimtas, taigi teisiškai neegzistuoja, teisėtumas.

75. Pažymiu, kad šioje byloje aspektas, susijęs su ginčijamo sprendimo pagrįstumu, apima politinę numatomos imtis priemonės tikslingumo analizę, nagrinėjamo akto taikymo ypatumų patikrą, būtent – makrofinansinės pagalbos tvarkos analizę, teisinio pagrindo pasirinkimą, įgaliojimų pasidalijimo klausimą, atsižvelgiant į Komisijos įgyvendinimo įgaliojimų delegavimą, ir apskritai numatomo priimti reglamento galimo neteisėtumo klausimą. Pasibaigus įprastai teisėkūros procedūrai šie įvairūs klausimai gali būti pateikti Teisingumo Teismui pareiškiant ieškinį dėl galutinio akto panaikinimo.

76. Komisija tvirtina, kad ginčijamas sprendimas buvo priimtas ne remiantis tikslingumo sumetimais ar politiniais sprendimais, kuriems ji tariamai siekė suteikti pirmenybę, klaidingai laikydama save teisės aktų leidėja, tačiau baiminantis, kad teisės aktų leidėjų priimtas aktas prieštarautų Sąjungos interesams. Mano supratimu, Teisingumo Teismas negali priimti sprendimo dėl tokių argumentų pagrįstumo prieš priimant nagrinėjamą teisės aktą, nes kitaip jis galėtų viršyti jam Sutartimis suteiktus įgaliojimus.

77. Šiomis aplinkybėmis ypatingą reikšmę reikėtų teikti įgaliojimų pasidalijimo principo pažeidimo kontrolei.

78. Pirmiausia manau, kad argumentus, susijusius su tariamu teisėkūros procedūra priimamo akto pasiūlymo iškreipimu, reikia nagrinėti atliekant galutinio akto kontrolę, nes jeigu teisės aktų leidėjas iškreipia Komisijos pasiūlymą, tai prilygsta sprendimo priėmimui nepateikus pasiūlymo, taigi Komisijos iniciatyvos teisės pažeidimui. Tokiu atveju neteisėta būtų galutinė priemonė⁵⁷.

56 — Vienintelis *ex ante* kontrolės atvejis yra susijęs su SESV 218 straipsnio 11 dalyje numatyta procedūra. Žr. neseniai priimtą Sprendimą *Taryba / in 't Veld* (C-350/12 P, EU:C:2014:2039, 58 punktą).

57 — Žr. M. Petite, *op. cit.*

79. Be to, institucijų prerogatyvų pažeidimą klasikiniu atveju lemia klaidingas teisinio pagrindo pasirinkimas. Iš tiesų Sąjungos akto teisinis pagrindas turi būti pasirinktas remiantis objektyviais kriterijais, kuriems būtų galima taikyti teisminę kontrolę ir kuriems, be kita ko, priskirtinas teisės akto tikslas ir turinys⁵⁸. Dėl teisinio saugumo principo reikalaujama, jog bet kurio akto, kuriuo sukeliami teisinių pasekmių, privalomoji galia būtų pagrįsta Sąjungos teisės nuostata, kuri turi būti aiškiai nurodyta kaip teisinis pagrindas ir kuria aktui suteikiama teisinė forma⁵⁹. Tačiau ši teismo praktika netaikoma *prieš* priimant aktą, kurio pagrįstumas ginčijamas vykstant procedūrai prieš priimant pagrindinį aktą.

80. Bet kuriuo atveju darant prielaidą, kad Teisingumo Teismas gali tikrinti sprendimo atsiimti pasiūlymą pagrįstumą, kyla klausimas, koks būtų tokio Teisingumo Teismo sprendimo teisinis poveikis, visų pirma jam priskirtinos *res judicata* galios požiūriu.

81. Jeigu Teisingumo Teismas, atsižvelgdamas į materialųjį aspektą, pripažintų pagrįstais kaltinimus, pateiktus dėl sprendimo atsiimti pasiūlymą motyvų, ir nuspręstų, kad Komisija nepagrįstai laikė teisės aktų leidėjų veiksmus iškreipiančiais jos pradinį projektą, teisėkūros procedūra galėtų būti tęsiama. Kadangi pagal SESV 278 straipsnį Teisingumo Teisme pareikšti ieškiniai neturi stabdomojo poveikio, nebent Teisingumo Teismas manytų, kad ieškiniai reikėtų suteikti tokį poveikį, visą procedūrą reikėtų pradėti iš naujo, o tai reikštų, kad Komisijai tektų pateikti naują teisėkūros procedūra priimamo akto pasiūlymą. Taip pat kiltų klausimas, kiek Teisingumo Teismo sprendimas saistytų Komisiją – apribotų jos iniciatyvos teisę taip, kad Komisija nebegalėtų nei pateikti pradinio pasiūlymo, nei pasiūlymo, kuriuo būtų nukrypta nuo teisės aktų leidėjų pozicijos, kurią Teisingumo Teismas laiko pagrįsta. Mano nuomone, šitaip bausdamas Komisiją, Teisingumo Teismas nukryptų nuo minėtos teismo praktikos, pagal kurią institucijų prerogatyvos yra vienas iš Sutartimis sukurtos institucinės pusiausvyros elementų⁶⁰.

82. Taip pat būtų, jeigu Teisingumo Teismas patvirtintų sprendimą atsiimti pasiūlymą, pavyzdžiui, remdamasis tuo, kad teisės aktų leidėjai pasiūlė remtis neteisingu teisiniu pagrindu, palyginti su tuo, kuriuo buvo grindžiamas Komisijos pasiūlymas. Manau, naudinga priminti, kad pagal ESS normas, kuriomis reglamentuojama Sąjungos institucijų teisėkūros veikla, Parlamentas ir Taryba, veikdami kartu, visų pirma pagal SESV 294 straipsnio 7 dalies a punktą ir 13 dalį turi galimybę per teisėkūros procedūrą pakeisti Komisijos nurodytą teisinį pagrindą⁶¹.

83. Taigi man atrodo, kad taip Teisingumo Teismas atliktų arbitro *par excellence* vaidmenį, kol teisėkūros procedūra dar vyksta.

84. Todėl dėl visų nurodytų priežasčių siūlau Teisingumo Teismui nagrinėjant šį ieškinį nepriimti sprendimo dėl motyvų, kuriuos Komisija nurodė savo sprendimui atsiimti teisės akto pasiūlymą pagrįsti. Šiuo atžvilgiu primenu, jog Komisija teigė, kad galėtų atsiimti pasiūlymą, visų pirma jeigu jis būtų labai iškreiptas, jeigu būtų šiurkščiai pažeista institucinė pusiausvyra arba pasiūlymas būtų akivaizdžiai neteisėtas. Be to, Komisija pritaria galimybei atsiimti pasiūlymą remiantis Sąjungos kompetencijos nebuvimu arba dėl to, kad yra pažeistas subsidarumo principas. Tačiau, manau, kalbama apie aspektus, kuriems kiekvieną konkrečiu atveju taikoma galutinio akto, priimto pasibaigus teisėkūros procedūrai, teisėtumo kontrolė.

85. Taigi siūlau ir Tarybos, ir Komisijos argumentus, pateiktus dėl ginčijamo sprendimo pagrįstumo, laikyti netinkamais ir teismo kontrolę apriboti tik formaliaisiais aspektais, iš esmės susijusiais su teisės atsiimti teisės akto pasiūlymą esme; jie išdėstyti šios išvados 56–65 punktuose.

58 — Žr. sprendimus *Titano dioksidas* (EU:C:1991:244, 10 punktas) ir *Huber* (C-336/00, EU:C:2002:509, 30 punktas).

59 — Žr. Sprendimą *Komisija / Taryba* (C-370/07, EU:C:2009:590, 37–39 punktai).

60 — Sprendimas *Parlamentas / Taryba* (EU:C:1990:217, 20 punktas).

61 — Sprendimas *Komisija / Taryba* (C-63/12, EU:C:2013:752, 62 punktas).

86. Atsižvelgdamas į visa tai, kas išdėstyta, siūlau atmesti pirmąją Tarybos ieškinio pagrindą. Kadangi iš bylos medžiagos matyti, kad Komisija atsiėmė teisės akto pasiūlymą dar prieš Tarybai priimant sprendimą, kaip tai suprantama pagal SESV 294 straipsnio 5 dalį, reikia išnagrinėti antrąją Tarybos pagrindą, susijusį su lojalaus bendradarbiavimo principo pažeidimu.

VI – Dėl lojalaus bendradarbiavimo principo, kaip jis suprantamas pagal ESS 13 straipsnio 2 dalį, pažeidimo

A – Šalių argumentai

87. Kaip antrąją pagrindą Taryba nurodo, kad šioje byloje Komisija pažeidė lojalaus bendradarbiavimo principą, kuris pagal teismų praktiką, kodifikuotą ESS 13 straipsnio 2 dalies paskutiniame sakinyje, taip pat privalomas Sąjungos institucijoms⁶², visų pirma vykstant įprastai teisėkūros procedūrai⁶³.

88. Taryba ir jos palaikyti įstojusios į bylą valstybės narės teigia, kad, užuot reiškusi išlygas būtent tuo metu, kai Taryba tvirtino savo bendrą poziciją arba vyko diskusijos dėl Parlamento nuomonės, Komisija patvirtino, kad ji suteikia tinkamą pagrindą tolesnėms diskusijoms. 2011 m. lapkričio mėn. vienas iš Komisijos pareigūnų pranešė Tarybos pareigūnui, kad kai kurie pakeitimai iškreipia jos pagrindų reglamento pasiūlymo esmę, tačiau konkrečiai nepaminėjo šio pasiūlymo 7 straipsnio pakeitimo. Be to, 2013 m. sausio mėn. Komisijos „non-paper“ nebuvo nurodyta jokia jos pasiūlymo atsiėmimo galimybė. Nepaisant to, kad Komisija nuolat dalyvavo Tarybos darbo grupėse ir vykstant trišaliams dialogams, ji oficialiai nepareiškė, kad pasiūlymą ketina atsiimti vėlesniame etape, t. y. vykstant 2013 m. balandžio 25 d. trišaliam dialogui. Iš Komisijos vidaus rašto SI(2013)231 matyti, kad ji ketino atsiimti savo pasiūlymą tą pačią dieną, kai Parlamentas ir Taryba turėjo parafuoti pasiektą kompromisinį susitarimą.

89. Per 2013 m. gegužės 7 d. patarėjų finansiniais klausimais darbo grupės posėdį, nors Tarybai pirmininkaujanti valstybė narė aiškiai ragino informuoti delegacijas apie galimą Komisijos ketinimą atsiimti pagrindų reglamento pasiūlymą, Komisija visai nepaminėjo to, kad šis klausimas buvo įtrauktas į Komisijos narių kolegijos kitos dienos darbotvarkę.

90. Tai, kad Komisija pažeidė lojalaus bendradarbiavimo principą, dar labiau patvirtina tai, kad ji neišnaudojo Tarybos darbo tvarkos taisyklių 3 straipsnio 2 dalyje ir 11 straipsnio 1 dalyje numatytų procedūros priemonių⁶⁴, kad patikrintų, ar šiuo atveju įvykdytas SESV 293 straipsnio 1 dalyje nustatytas reikalavimas spręsti vieningai, kad būtų galima pakeisti pagrindų reglamento pasiūlymą, be to, ji neprašė surengti preliminarų balsavimo parengiamuosiuose Tarybos organuose⁶⁵.

91. Čekijos Respublika ir Vokietijos Federacinė Respublika teigia, kad Komisija piktnaudžiavo teise⁶⁶. Italijos Respublika ir Jungtinė Karalystė tvirtina, kad, nepaisant momento, kada Komisija nusprendė atsiimti pagrindų reglamento pasiūlymą, ji nuo pat pradžių atsisakė visų diskusijų ir derybų su teisės aktų leidėjais dėl šio pasiūlymo 7 straipsnio turinio, nepaisydama aplinkybės, kad jų nuomonė šiuo klausimu sutapo.

62 — Šiuo klausimu žr. sprendimus *Graikija / Taryba* (204/86, EU:C:1988:450, 16 punktas) ir *Parlamentas / Taryba* (EU:C:1995:91, 23 ir 27 punktai).

63 — Šiuo klausimu žr. 2007 m. Bendrą deklaraciją.

64 — 2009 m. gruodžio 1 d. Tarybos sprendimas 2009/937/ES, patvirtinantis Tarybos darbo tvarkos taisykles (OL L 325, p. 35, toliau – Tarybos darbo tvarkos taisyklės).

65 — Šiuo klausimu žr. Sprendimą *Parlamentas / Taryba* (EU:C:1995:91, 27 ir 28 punktai).

66 — Žr., be kita ko, Sprendimą *Emsland-Stärke* (C-110/99, EU:C:2000:695, 39, 52 ir 53 punktai).

92. Savo ruožtu Komisija, kalbėdama apie tariamai pavėluotai atsiimtą pasiūlymą, pažymėjo, kad per 2011 m. lapkričio 15 ir 22 d. patarėjų finansiniais klausimais darbo grupės posėdžius aiškiai nurodė, kad Tarybos numatomi pakeitimai iškreipia jos pagrindų reglamento pasiūlymą. Kai 2011 m. gruodžio 15 d. buvo patvirtinta Tarybos bendra pozicija, jai neatrodė būtina oficialiai pareikšti išlygą, nes ši „bendra pozicija“ tebuvo pozicija, kurią Tarybai pirmininkaujanti valstybė narė ketino ginti per trišalius dialogus. Bet kuriuo atveju tame etape ji nebuvo tikra, kad ši pozicija taps vyraujanti, juo labiau kad Parlamentas dar nebuvo patvirtinęs savo pozicijos, o ją patvirtinęs 2012 m. gegužės mėn., pasiūlė priimti sprendimus priimant deleguotuosius aktus. Vėliau savo 2013 m. sausio mėn. „non-paper“ ji pakartojo savo prieštaravimus Tarybos pozicijai ir pateikė keletą sprendimo variantų, kad būtų galima išeiti iš aklavietės.

93. Be to, Komisija nurodo, kad jos atstovai iš karto po 2013 m. sausio 30 d. trišalio dialogo, kuriam vykstant iškilo pagrindų reglamento pasiūlymo iškreipimo grėsmė, ir iš karto, kai tik jie gavo Komisijos narių kolegijos įgaliojimus, per paskesnius susitikimus įspėjo teisės aktų leidėjus, kad Komisija gali atsiimti savo pasiūlymą⁶⁷. Ir tik kai 2013 m. gegužės mėn. pradžioje Komisija suprato, kad negalės įtikinti teisės aktų leidėjų, kad būtina peržiūrėti jų bendrą poziciją, ji įgyvendino jai tenkančias pareigas ir priėmė ginčijamą sprendimą.

94. Komisija taip pat tvirtina, kad rengiant vidaus raštą SI(2013)231 kito trišalio dialogo data dar nebuvo žinoma. Tai, kad ginčijamas sprendimas buvo priimtas tą dieną, kai teisės aktų leidėjai baigė susitarti, tebuvo sutapimas. Komisija priduria, kad jeigu ji būtų per anksti užsiminusi apie pagrindų reglamento pasiūlymo atsiėmimo galimybę, tai būtų pakenkę objektyvioms institucijų diskusijoms ir tinkamai teisėkūros procedūros eigai.

95. Dėl galimybės taikyti kitas procedūros priemones pagal Tarybos darbo tvarkos taisykles nebuvimo Komisija teigia, jog dėl to, kad dalyvavo visuose Tarybos patarėjų finansiniais klausimais darbo grupės darbuose, ji padarė išvadą, kad valstybių narių pozicijos buvo labai aiškios ir kad oficialus balsavimas nepakeistų padėties.

B – Vertinimas

96. Visų pirma siekiant teisingai apibrėžti lojalaus bendradarbiavimo principo apimtį, reikia pažymėti, kad pats pirmas galių atsiimti pasiūlymą apribojimas kyla iš draudimo piktnaudžiauti įgaliojimais. Pagal nusistovėjusią teismo praktiką teisės aktas laikomas priimtu piktnaudžiaujant įgaliojimais tik tada, jei remiantis objektyviais, tinkamais ir suderinamais įrodymais paaiškėja, kad jis priimtas tik ar bent jau iš esmės siekiant kitų nei nurodytieji tikslų arba norint išvengti SESV specialiai numatytos konkrečiu atveju taikytinos procedūros⁶⁸.

97. Todėl galimo lojalaus bendradarbiavimo principo pažeidimo negalima prilyginti piktnaudžiavimui įgaliojimams.

98. Šiuo klausimu pažymiu, kad, viena vertus, pagal lojalaus bendradarbiavimo principą galima panaikinti neaiškumus, kylančius dėl neaiškių Sutarčių nuostatų, pavyzdžiui, susijusių su galių atsiimti pasiūlymą įgyvendinimo būdais. Kita vertus, nors šis principas taikomas neformaliai Sąjungos institucijų bendradarbiavimui, jo turinys nėra visiškai aiškus⁶⁹.

67 — Komisija turi omenyje 2013 m. vasario 26 d. patarėjų finansiniais klausimais darbo grupės posėdį, 2013 m. vasario 27 d. trišalį dialogą (iš bylos medžiagos matyti, kad Komisija 2013 m. balandžio 12 d. parašė elektroninį laišką, kuriame reikalavo pataisyti įvykus šiam trišaliui dialogui sudarytą „suvestinę lentelę“) ir 2013 m. balandžio 9 d. ir gegužės 2 d. patarėjų finansiniais klausimais darbo grupės posėdžius, 2013 m. balandžio 25 d. trišalį dialogą.

68 — Visų pirma žr. sprendimus *Ispanija / Taryba* (C-310/04, EU:C:2006:521, 69 punktą ir jame nurodyta teismo praktiką) ir *Ispanija / Taryba* (C-442/04, EU:C:2008:276, 49 punktą ir jame nurodyta teismo praktiką).

69 — Dėl išsamios analizės žr. C. Blumann „Caractéristiques générales de la coopération interinstitutionnelle“, *L'Union européenne carrefour de coopérations*, LGDJ, 2000, p. 29–61.

99. Lojalaus bendradarbiavimo principu, įtvirtintu ESS 13 straipsnio 2 dalyje, siekiama užtikrinti, kad būtų paisoma įgaliojimų pasidalijimo ir institucinės pusiausvyros⁷⁰. Šiomis aplinkybėmis pagal SESV 295 straipsnį Parlamentas, Taryba ir Komisija bendru susitarimu numato savo bendradarbiavimo būdus ir tam gali sudaryti tarpinstitucinius susitarimus, kurie gali būti privalomojo pobūdžio.

100. Nurodydama šį ieškinio pagrindą ir atsižvelgdama į faktinių bylos aplinkybių eigą, Taryba iš esmės kaltina Komisiją tuo, kad ji pareiškė savo ketinimą atsiimti pasiūlymą tik labai vėlyvame trišalių dialogų etape, nors Parlamento ir Tarybos susitarimas dėl įprastos teisėkūros procedūros buvo neišvengiamas. Atrodo, jog Taryba remiasi postulatu, kad tai, jog trišalis dialogas buvo numatytas tą pačią dieną kaip ir skundžiamo sprendimo priėmimo diena, turėjo užkirsti kelią Komisijai įgyvendinti turimas galias atsiimti pasiūlymą.

101. Tačiau, pripažįstant trišalio dialogo⁷¹, kaip tarpinstitucinio bendradarbiavimo išraiškos, svarbą, kaip jau minėjau nagrinėdamas pirmąjį ieškinio pagrindą, politinis teisėkūros procedūros aspektas negali būti viršesnis už jos teisinį aspektą.

102. Iš tiesų trišaliai dialogai yra neformalūs ir gali vykti visuose procedūros etapuose, dalyvaujant įvairaus lygio atstovams, atsižvelgiant į numatomų diskusijų pobūdį⁷². Panašiai kaip Taikinimo komitetas per įprastą teisėkūros procedūrą (o anksčiau – per bendro sprendimo procedūrą), trišalis dialogas yra tarpininkavimo priemonė sprendžiant galimus institucijų ginčus ir būdas pasiekti jų sutarimą.

103. Tačiau, kitaip nei Taikinimo komitetas, pats trišalis dialogas nenumatytas SESV ir nėra teisiškai privalomas teisėkūros procedūros etapas⁷³. Ši išvada taip pat darytina remiantis 2007 m. Bendra deklaracija, pagal kurią laiške išreiškiamas Tarybos noras pritarti (trišalio dialogo) rezultatui, kai jis bus patikrintas teisiniu ir lingvistiniu aspektu ir jei jam būtų pritarta balsuojant plenariniame posėdyje⁷⁴. Dėl šios priežasties manau, kad kaltinimui, susijusiam su tariamai „pavėluotu“ pranešimu apie ginčijamą sprendimą, negali būti pritarta.

104. Šiomis aplinkybėmis man atrodo labai svarbu pažymėti, kad prieš atsiimant pasiūlymą ir vėliau Komisija ir teisės aktų leidėjai turi daug bendrauti. Iš tiesų atsiėmimas neturi būti netikėtas ir juo neturi būti pažeidžiamas sąžiningumo reikalavimas.

105. Šiuo atžvilgiu naudingos informacijos galima rasti tarpinstitucinių susitarimų nuostatose. Pavyzdžiui, iš 2010 m. lapkričio 20 d. pagrindų susitarimo, kurį sudarė Parlamentas ir Komisija, matyti, kad Komisija, prieš atšaukdama bet kokius pasiūlymus, dėl kurių Parlamentas jau pateikė savo poziciją per pirmąjį svarstymą, turi tinkamu laiku pateikti išsamių paaiškinimų⁷⁵. Be to, pagal 2007 m. Bendrą deklaraciją institucijos stengiasi lojaliai bendradarbiauti per visą procedūrą, visiškai paisydamos sprendimų priėmimo proceso politinio pobūdžio.

70 — Sprendimas *Parlamentas / Taryba* (EU:C:1995:91, 23 punktas) ir *Graikija / Taryba* (EU:C:1988:450, 16 punktas).

71 — Iš tiesų tai yra svarbi priemonė, pradėta taikyti dar 1980 m., trišalius dialogus įtvirtinus Bendroje Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos deklaracijoje dėl įvairių biudžeto sudarymo procedūros tobulinimo priemonių (OL C 194, 1982, p. 1).

72 — 2007 m. Bendros deklaracijos 8 punktas.

73 — Vis dėlto jis numatytas minėtoje 2007 m. Bendroje deklaracijoje, priimtoje prieš priimant Lisabonos sutartį, iš kurios (14 punkto) matyti, kad jeigu pirmojo svarstymo Europos Parlamente etapu per neoficialius trišalius susitikimus pavyksta susitarti, COREPER pirmininkas (-ė) pateikia susitarimą Komisijos pasiūlymo pakeitimų forma.

74 — Žr. 2007 m. Bendros deklaracijos 14 punktą.

75 — Pagrindų susitarimas dėl Europos Parlamento ir Europos Komisijos santykių (OL L 304, 2010, p. 47). Šis susitarimas įtrauktas į Europos Parlamento darbo tvarkos taisykles (kaip XIII priedas).

106. Šiuo atveju atrodo, kad Komisija nevisiškai įvykdė pareigą daug ir tinkamu laiku bendrauti su kitomis institucijomis. Visų pirma paprastas Komisijos ir Tarybos pareigūnų susirašinėjimas elektroniniais laiškais 2011 m. lapkričio 25 d., kuriame paminėtas Komisijos pasiūlymo iškreipimas, nėra šiuo atžvilgiu tinkama priemonė. Vis dėlto iš bylos medžiagos matyti, kad nuo 2013 m. vasario mėn. Komisija nurodė atsiėmimo galimybę keletą kartų ir padarė tai aukštu lygiu.

107. Pavyzdžiui, per 2013 m. vasario 26 d. patarėjų finansiniais klausimais posėdį Komisijos atstovas pabrėžė, kad siūloma pozicija iškreiptų Komisijos pasiūlymą ir tai gali ją paskatinti jį atsiimti⁷⁶. Vykstant penktajam trišaliam dialogui institucijos ir visų pirma Parlamentas akivaizdžiai žinojo apie atsiėmimo grėsmę, nes pranešėjas M. Kazak paprašė Komisijos palikti pasiūlymą ir jo neatsiimti⁷⁷. Vėliau, per 2013 m. balandžio 9 d. patarėjų finansiniais klausimais posėdį, Komisija aiškiai pakartojo apie galimybę atsiimti, jeigu sprendimai dėl MFP turėtų būti priimami įprasta teisėkūros procedūra⁷⁸. Be to, 2013 m. gegužės 2 d. posėdyje Komisija ne tik priminė apie atsiėmimo grėsmę, bet ir pripažino, kad Komisijos tarnybos nagrinėjo tokią galimybę aukščiausiu lygiu⁷⁹.

108. Todėl remiantis faktinėmis bylos aplinkybėmis negalima daryti išvados, kad Komisija pažeidė lojalios bendradarbiavimo principą.

109. Galiausiai dėl to, kad Komisija neišnaudojo pagal Tarybos darbo tvarkos taisyklės numatytų procedūros priemonių, primenu, kad institucijų darbo tvarkos taisyklės yra netipiniai aktai, kuriais reglamentuojami kiekvienos iš jų organizaciniai klausimai. Kalbant apie darbo tvarkos taisyklių pasekmes kitoms institucijoms, reikia nurodyti, kad jose galima numatyti tik institucijų tarpusavio bendradarbiavimo tvarką. Mano manymu, neginčijama, kad jos gali paveikti kitos institucijos elgesį ir, be kita ko, nustatyti jai tam tikrą reikalavimą arba suteikti tam tikrų įgaliojimų. Tas pats pasakytina apie Tarybos darbo tvarkos taisyklių 3 straipsnio 2 dalį, siejamą su 11 straipsnio 1 dalimi, pagal kurią Komisijai suteikiama galimybė reikalauti į darbotvarkę įrašyti klausimą, dėl kurio reikia balsuoti. Tačiau dėl minėtos nuostatos Komisijai neatsiranda jokia pareiga.

110. Be to, Sprendime *Parlamentas / Taryba*, kuriuo Taryba rėmėsi siekdama pagrįsti savo pagrindą⁸⁰, Parlamentas buvo nubaustas ne už tai, kad neišnaudojo procedūros priemonių, bet už tai, kad jo sprendimas buvo grindžiamas su nagrinėjamu aktu nesusijusiais motyvais ir nebuvo atsižvelgta į procedūros skubą ir būtinybę priimti reglamentą prieš Tarybos pagrįstai nurodytą datą.

111. Todėl, atsižvelgiant į institucinės pusiausvyros principą, kuris reiškia institucijų autonomiją, teiginiui, kad Komisija pagal Tarybos vidaus darbo tvarkos taisyklės turi prašyti surengti balsavimą prieš atsiimdama teisėkūros procedūra priimamo akto pasiūlymą, negalima pritarti.

112. Bet kuriuo atveju konstatuoju, kad Sutartyse įtvirtintas aiškus Sąjungos politinių institucijų funkcijų ir įgaliojimų padalijimas. Iš to darytina išvada, kad kiekviena iš jų gali teisėtai patvirtinti savo politines gaires ir naudoti turimas priemones, kad paveiktų kitas institucijas. Todėl išankstinis pranešimas apie atsiėmimo galimybę, kurį Komisija pateikė 2013 m. vasario 26 d. vykstant penktajam trišaliam dialogui, niekaip negali būti prilygintas neteisėtiems grasinimams, laikytiniems piktnaudžiavimu įgaliojimais.

113. Todėl siūlau atmesti antrąjį ieškinio pagrindą.

76 — Žr. Komisijos pateiktą dokumentą „Report: Financial Counsellors WG of 26 February 2013, ECFIN/D2/NL/SN324590“, p. 3.

77 — Ten pat, p. 6: „He asked COM to encourage and not to withdraw its proposal.“

78 — Komisijos pateiktas dokumentas „Report: Financial Counsellors WG of 9 April 2013 on MFA, ECFIN/D2/NL dl Ares(2013)“, p. 1 ir 5.

79 — Komisijos pateiktas dokumentas „ECFIN/D2/NL/ dl Ares (2013) Report: Financial Counsellors WG of 2 May 2013 on the MFA“, p. 2.

80 — Sprendimas *Parlamentas / Taryba* (EU:C:1995:91, 27 ir 28 punktai).

VII – Dėl pareigos nurodyti motyvus pažeidimo

A – Šalių argumentai

114. Pripažindama, kad ginčijamas sprendimas yra „neįprastas“ aktas, Taryba kaip trečiąją pagrindą nurodo, kad sprendimas atsiimti teisėkūros procedūra priimamo akto pasiūlymą yra aktas, kuriam taikoma teismo kontrolė. Todėl toks sprendimas atsiimti teisės akto pasiūlymą turi tenkinti SESV 296 straipsnio antroje pastraipoje numatytą reikalavimą nurodyti motyvus, kaip jis išaiškintas teismo praktikoje⁸¹, neatsižvelgiant į tai, ar šis sprendimas yra sprendimas, kaip jis suprantamas pagal SESV 288 straipsnį⁸².

115. Tačiau ginčijamas sprendimas nebuvo niekaip paaiškintas ar paskelbtas ir jame nebuvo nurodyti atsiėmimo motyvai.

116. Komisija teigia, kad Taryba painioja SESV 296 straipsnyje įtvirtintą aiškią pareigą motyvuoti Sąjungos teisės aktus, kaip jie suprantami pagal SESV 288 straipsnį, nurodant motyvus pačiame atitinkamo akto tekste, ir Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 41 straipsnio 2 dalies c punkte įtvirtintą bendrąjį principą, pagal kurį visi institucijos sprendimai turi būti grindžiami priežastimis, apie kurias bet kokia forma reikia pranešti suinteresuotosioms šalims.

117. Ji tvirtina, kad toks sprendimas atsiimti teisės akto pasiūlymą kaip ginčijamas sprendimas yra procedūrinis vidaus sprendimas, o ne teisės aktas, kaip jis suprantamas pagal SESV 288 straipsnį. Toks sprendimas neturi adresato, kaip jis suprantamas pagal SESV 263 straipsnio ketvirtą pastraipą arba 288 straipsnį. Jis neturi nei pavadinimo, nei nurodomųjų, nei konstatuojamųjų dalių, nei straipsnių. Apie jį nereikia pranešti ir jo nereikia skelbti pagal SESV 297 straipsnio 2 dalį, kad jis įsigaliotų. Taigi jam netaikytina SESV 296 straipsnyje įtvirtinta pareiga nurodyti motyvus⁸³.

B – Analizė

118. Visiškai pripažindamas pareigos nurodyti motyvus, kaip ją yra išaiškinęs Teisingumo Teismas⁸⁴, konstitucinę reikšmę ir atsižvelgdamas į ginčijamo akto pobūdį ir kontekstą esu linkęs daryti išvadą, kad ginčijamam sprendimui netaikoma SESV 296 straipsnyje numatyta pareiga nurodyti motyvus.

119. Šioje byloje iš Komisijos pirmininko pavaduotojo laiško teksto matyti, kad ginčijamame sprendime nedviprasmiškai išreikšta galutinė Komisijos pozicija⁸⁵, nurodant Komisijos ketinimą nutraukti teisėkūros procedūrą. Taigi tai yra institucijos procedūrinis vidaus sprendimas.

120. Šiuo atžvilgiu primenu, kad Teisingumo Teismas dėl tarpinstitucinio dialogo žodinių Komisijos nario pareiškimą, atspindintį Komisijos pasiūlymą, jau yra pripažinęs priimtiniu teisėkūros procedūros etapu. Teisingumo Teismo teigimu, tai, kad šis pakeistas Komisijos pasiūlymas nebuvo pateiktas raštu, neturėjo reikšmės. Iš tiesų „Sutarties 149 straipsnio 3 dalyje [dabar – SESV 293 straipsnio 2 dalis] nereikalaujama, kad pakeisti pasiūlymai būtinai būtų pateikti raštu. Tokie pakeisti pasiūlymai yra

81 — Žr., be kita ko, sprendimus *Taryba / Bamba* (C-417/11 P, EU:C:2012:718, 50 punktas) ir *Kendrion / Komisija* (C-50/12 P, EU:C:2013:771, 41 ir 42 punktai).

82 — Šiuo klausimu žr. sprendimus *Komisija / Taryba* (EU:C:2009:590, 42 punktas) ir *Komisija / Taryba* (EU:C:2013:752, 28 punktas).

83 — Be to, tai, kad procedūrinio sprendimo motyvai nenurodyti akte dėl šio sprendimo, kuris pagal Komisijos darbo tvarkos taisyklių (OL L 55, 2010, p. 61) 8 straipsnio 4 dalį ir 16 straipsnį turi būti įtrauktas į posėdžio protokolą ar priimtų aktų suvestinę, nereiškia pareigos nurodyti motyvus pažeidimo.

84 — Be kita ko, žr. sprendimus *Komisija / Taryba* (EU:C:2009:590, 37–39 punktai ir 42 punktas) ir *Šveicarija / Komisija* (C-547/10 P, EU:C:2013:139, 67 punktas).

85 — Dėl teismo praktikos, kuria paneigiama, kad už konkurenciją atsakingo Komisijos nario laiškas ir GD bei valstybės narės susirašinėjimas gali būti ginčijamas aktas, remiantis tuo, kad tai yra tik siūlymas sušvelninti ribojamąjį įmonių susitarimo poveikį, žr. Sprendimą *Nefarma / Komisija* (T-113/89, EU:T:1990:82).

Bendrijos teisėkūros procedūros, kuriai yra būdingas tam tikras lankstumas, būtinas norint pasiekti, kad institucijos laikytųsi vienos pozicijos, dalis. Jie iš esmės skiriasi nuo aktų, kuriuos priima Komisija ir kurie tiesiogiai skirti asmenims. Šiomis aplinkybėmis negalima reikalauti, kad priimant šiuos pasiūlymus būtų griežtai laikomasi aktams, tiesiogiai skirtiems asmenims, priimti nustatytų formalių reikalavimų.⁸⁶

121. Šia analize ypač galima remtis, kai siekiama pripažinti, kad Komisijos nario laišku, kuriame išreiškiama Komisijos narių kolegijos pozicija, netaikoma pareiga nurodyti motyvus, nes jis yra teisėkūros proceso, kaip jį yra apibrėžęs Teisingumo Teismas, dalis.

122. Be to, jeigu Teisingumo Teismas sutiktų, kad pagrindinėje byloje nagrinėjamo *sui generis* akto teisėtumo kontrolė būtų atliekama tik formaliuoju aspektu, susijusiu su teisės atsiimti pasiūlymą esme, akivaizdu, kad pareiga nurodyti motyvus pagal SESV 296 straipsnį, grindžiama principu, kad nagrinėjamame akte turi būti aiškiai ir nedviprasmiškai nurodyti aktą priėmusio asmens motyvai, kad suinteresuotieji asmenys galėtų sužinoti priimto akto pagrindimą, o kompetentingas teismas – atlikti savo kontrolę⁸⁷, neturi reikšmės.

123. Iš tikrųjų, kadangi Komisija nepažeidė pirmiau apibrėžtos galių atsiimti pasiūlymą esmės, ji neturi nurodyti motyvų, jeigu teisės aktų leidėjams buvo tinkamai pranešta apie atsiėmimo priežastis vykstant trišaliams institucijų dialogams ir jeigu šios priežastys glaudžiai susijusios su vaidmeniu, kurį Komisija atlieka pagal ESS 17 straipsnio 1 dalį.

124. Todėl trečiąjį ieškinio pagrindą reikia atmesti.

125. Galiausiai dėl bylinėjimosi išlaidų pažymiu, kad pareikšdama šį ieškinį Taryba pagrįstai kreipėsi į Teisingumo Teismą, norėdama, kad būtų paašškinta Komisijai suteiktų konstitucinių galių atsiimti pasiūlymą apimtis, ir tai galėtų būti pagrindas paskirstyti išlaidas abiem institucijoms. Vis dėlto pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 138 straipsnio 1 dalį pralaimėjusiai šaliai nurodoma padengti bylinėjimosi išlaidas, jeigu laimėjusi šalis to reikalavo. Kadangi Komisija reikalavo priteisti bylinėjimosi išlaidas ir Taryba pralaimėjo bylą, pastaroji turi jas padengti.

VIII – Išvada

126. Dėl visų nurodytų motyvų siūlau Teisingumo Teismui:

- atmesti Europos Sąjungos Tarybos ieškinį ir priteisti iš jos bylinėjimosi išlaidas;
- nuspręsti, kad pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 140 straipsnio 1 dalį įstojusios į bylą valstybės narės pačios padengia savo bylinėjimosi išlaidas.

86 — Žr. Sprendimą *Vokietija / Taryba* (C-280/93, EU:C:1994:367, 36 punktas).

87 — Sprendimas *Deutsche Telekom / Komisija* (C-280/08 P, EU:C:2010:603, 130 ir 131 punktai).