ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

14 april 2015*

„Beroep tot nietigverklaring — Macrofinanciële bijstand aan derde landen — Besluit van de Commissie om een voorstel voor een kaderverordening in te trekken — Artikelen 13, lid 2, VEU en 17 VEU — Artikel 293 VWEU — Beginsel van toedeling van bevoegdheden — Beginsel van institutioneel evenwicht — Beginsel van loyale samenwerking — Artikel 296 VWEU — Motiveringsplicht”

In zaak C-409/13,

betreffende een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 263 VWEU, ingesteld op 18 juli 2013,

**Raad van de Europese Unie**, vertegenwoordigd door G. Maganza, A. de Gregorio Merino en I. Gurov als gemachtigden,

verzoeker,

ondersteund door:

**Tsjechische Republiek**, vertegenwoordigd door M. Smolek, J. Vláčil en J. Škeřík als gemachtigden,

**Bondsrepubliek Duitsland**, vertegenwoordigd door T. Henze als gemachtigde,

**Koninkrijk Spanje**, vertegenwoordigd door M. A. Sampol Pucurull als gemachtigde,

**Franse Republiek**, vertegenwoordigd door G. de Bergues, D. Colas en N. Rouam als gemachtigden,

**Italiaanse Republiek**, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door P. Gentili, avvocato dello Stato, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

**Koninkrijk der Nederlanden**, vertegenwoordigd door M. Bulterman, B. Koopman en J. Langer als gemachtigden,

**Slowaakse Republiek**, vertegenwoordigd door B. Ricziová als gemachtigde,

**Republiek Finland**, vertegenwoordigd door H. Leppo als gemachtigde,

**Koninkrijk Zweden**, vertegenwoordigd door U. Persson en A. Falk als gemachtigden,

**Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland**, vertegenwoordigd door V. Kaye als gemachtigde, bijgestaan door R. Palmer, barrister,

interveniënten,

* Procestaal: Frans.

tegen

**Europese Commissie**, vertegenwoordigd door B. Smulders, P. Van Nuffel en M. Clausen als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, K. Lenaerts (rapporteur), vicepresident, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Vajda, S. Rodin en K. Jürimäe, kamerpresidenten, A. Rosas, E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, J. L. da Cruz Vilaça en F. Biltgen, rechters,

advocaat-generaal: N. Jääskinen,

griffier: V. Tourrès, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 23 september 2014,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 18 december 2014,

het navolgende

## Arrest

1 Met zijn verzoekschrift verzoekt de Raad van de Europese Unie om nietigverklaring van het besluit van de Europese Commissie van 8 mei 2013 tot intrekking van haar voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van algemene bepalingen voor macrofinanciële bijstand aan derde landen (hierna: „bestreden besluit").

## Voorgeschiedenis van het geding en bestreden besluit

*Voorstel voor een kaderverordening*

2 Macrofinanciële bijstand (hierna: „MFB") wordt gebruikt om financiële bijstand van macro-economische aard te verlenen aan derde landen die betalingsbalansmoeilijkheden op korte termijn ondervinden. Oorspronkelijk werd deze bijstand verleend bij ad-hocbesluiten van de Raad die werden vastgesteld op grond van artikel 235 EG-Verdrag, vervolgens op grond van artikel 308 EG (waarmee artikel 352 VWEU overeenstemt). Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon wordt MFB verleend bij ad-hocbesluiten die op grond van artikel 212 VWEU worden vastgesteld door het Europees Parlement en de Raad overeenkomstig de gewone wetgevingsprocedure, behoudens toepassing van de spoedprocedure van artikel 213 VWEU.

3 Op 4 juli 2011 heeft de Commissie een voorstel voor een – op grond van de artikelen 209 VWEU en 212 VWEU aan te nemen – verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van algemene bepalingen voor macrofinanciële bijstand aan derde landen ingediend (hierna: „voorstel voor een kaderverordening").

4 De overwegingen 2 tot en met 4, 6 tot en met 8 en 13 van het voorstel voor een kaderverordening luidden als volgt:

„(2) Momenteel wordt macrofinanciële bijstand aan derde landen verleend op basis van landenspecifieke ad-hocbesluiten van het Europees Parlement en de Raad. Dit gaat ten koste van de efficiëntie en de effectiviteit van de bijstand doordat er een onnodig lange termijn verstrijkt tussen verzoeken om macrofinanciële bijstand en de daadwerkelijke uitvoering ervan.

(3) De bijstand moet effectiever worden met een kader voor het verlenen van macrofinanciële bijstand aan derde landen waarmee de Unie belangrijke politieke, economische en commerciële banden heeft. Met name moet macrofinanciële bijstand aan derde landen kunnen worden verleend om deze aan te moedigen economische beleidsmaatregelen te nemen waarvan de kans groot is dat zij tot een oplossing van een betalingsbalanscrisis zullen leiden.

(4) In zijn resolutie van 3 juni 2003 over het verlenen van macrofinanciële bijstand aan derde landen [...] heeft het Europees Parlement gepleit voor een kaderverordening voor macrofinanciële bijstand om het besluitvormingsproces sneller te maken en om dit financiële instrument van een formele en transparante grondslag te voorzien.

[...]

(6) In 2006 heeft de Unie haar kader voor externe bijstand omgevormd en gestroomlijnd om het effectiever te maken. Voor alle belangrijke externe financiële instrumenten heeft zij kaderverordeningen vastgesteld die de Commissie uitvoeringsbevoegdheden verlenen. Het enige belangrijke instrument waarvoor momenteel geen kaderverordening bestaat, is de macrofinanciële bijstand.

(7) In zijn conclusies van 8 oktober 2002 heeft de Raad criteria vastgesteld (de zogeheten Genval-criteria) die als richtsnoeren dienen voor macrofinanciële bijstandsoperaties van de [Unie] [...]. Het is passend deze criteria formeel vast te leggen in een zowel door het Parlement als de Raad aangenomen wetgevingshandeling en deze tegelijk te actualiseren en te verduidelijken.

(8) Er moet vooraf in passende procedures en instrumenten worden voorzien, zodat de Unie snel macrofinanciële bijstand kan verlenen, met name wanneer de omstandigheden om een onmiddellijk optreden vragen. Dit zou tevens de criteria voor de verlening van macrofinanciële bijstand duidelijker en transparanter maken.

[...]

(13) Macrofinanciële bijstand moet aanvullend zijn op de door het Internationaal Monetair Fonds en andere multilaterale financiële instellingen verstrekte middelen en de lasten moeten billijk met andere donoren worden verdeeld. Bij het verlenen van macrofinanciële bijstand moet ervoor worden gezorgd dat de betrokkenheid van de Unie toegevoegde waarde biedt."

5 Artikel 1 van het voorstel voor een kaderverordening, met als opschrift „Doel en reikwijdte van de bijstand", bepaalde:

„1. Deze verordening stelt algemene bepalingen vast voor de verlening van macrofinanciële bijstand aan in aanmerking komende derde landen en gebieden, zoals bedoeld in artikel 2.

2. Macrofinanciële bijstand is een uitzonderlijk financieel instrument van ongebonden en niet-toegewezen betalingsbalanssteun aan in aanmerking komende landen en gebieden. Het is gericht op het herstellen van een houdbare externe financiële situatie voor landen die externe

financieringsmoeilijkheden ondervinden. De bijstand ondersteunt de uitvoering van krachtige aanpassings- en structurele hervormingsmaatregelen die betalingsbalansmoeilijkheden beogen te verhelpen.

3. Macrofinanciële bijstand kan worden verleend mits er, in weerwil van de uitvoering van krachtige economische stabilisatie- en hervormingsprogramma's, sprake is van een aanzienlijk en resterend extern financieringstekort dat samen met de multilaterale financiële instellingen is vastgesteld en de door het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en andere multilaterale instellingen verstrekte middelen overschrijdt.

4. Macrofinanciële bijstand moet van tijdelijke aard zijn en worden beëindigd zodra het begunstigde land weer een houdbare externe financiële situatie heeft."

6 Artikel 2 van het voorstel voor een kaderverordening had betrekking op landen die in aanmerking kwamen voor MFB, en verwees dienaangaande naar bijlage I, met als opschrift „In aanmerking komende landen en gebieden zoals bedoeld in artikel 2, onder a) en b)". Het voorzag tevens in de mogelijkheid om in uitzonderlijke en naar behoren gemotiveerde omstandigheden dergelijke bijstand te verlenen aan andere derde landen dan de in die bijlage genoemde, voor zover deze landen politiek en economisch nauw met de Unie verbonden en geografisch dicht bij de Unie gelegen zijn.

7 Artikel 3 van dat voorstel regelde de verschillende vormen van MFB (lening, gift of een combinatie van beide) en stelde nadere regels met betrekking tot de financiering van deze bijstand vast.

8 Artikel 4 van het voorstel bepaalde de voorwaarden die dienden te verzekeren dat de MFB verenigbaar was met de relevante financiële bepalingen van het Unierecht. Artikel 5 stelde de regels ter bepaling van het bedrag van de MFB vast.

9 Artikel 6 van het voorstel voor een kaderverordening, met als opschrift „Conditionaliteit", bepaalde:

„1. Een voorafgaande voorwaarde voor het verlenen van macrofinanciële bijstand is dat het begunstigde land eerbied aan de dag legt voor effectieve democratische mechanismen, waaronder een parlementair stelsel met meerdere partijen, de rechtsstaat en de mensenrechten.

2. Macrofinanciële bijstand is afhankelijk van de voorwaarde dat er sprake is van een IMF-programma waarvoor IMF-middelen worden aangewend.

3. De uitbetaling van de bijstand is afhankelijk van de voorwaarde dat er op bevredigende wijze vooruitgang is geboekt met een IMF-programma. Zij is ook afhankelijk van de voorwaarde dat binnen een specifieke termijn uitvoering wordt gegeven aan een reeks duidelijk bepaalde economische beleidsmaatregelen, in de eerste plaats inzake structurele hervormingen, die tussen de Commissie en het begunstigde land worden overeengekomen en in een memorandum van overeenstemming worden vastgelegd.

4. Met het oog op het beschermen van de financiële belangen van de Unie en het versterken van het bestuur van de begunstigde landen, bevat het memorandum van overeenstemming maatregelen ter versterking van de efficiëntie, transparantie en verantwoording van systemen voor het beheer van overheidsfinanciën.

5. Bij het bepalen van de beleidsmaatregelen moet ook terdege rekening worden gehouden met vooruitgang wat betreft het wederzijds openstellen van markten, de ontwikkeling van op regels gebaseerde en eerlijke handel en andere prioriteiten in het kader van het externe beleid van de Unie.

6. De beleidsmaatregelen moeten sporen met de bestaande partnerschaps-, samenwerkings- of associatieovereenkomsten die tussen de EU en het begunstigde land zijn gesloten, en met de macro-economische aanpassings- en structurele hervormingsprogramma's die door het begunstigde land met de steun van het IMF worden uitgevoerd."

10 Artikel 7 van het voorstel voor een kaderverordening betrof de procedure inzake de toekenning van MFB.

11 Artikel 7, lid 1, van dat voorstel bepaalde dat een land dat MFB wenste te ontvangen, de Commissie daar schriftelijk om moest verzoeken.

12 Artikel 7, lid 2, van het voorstel, gelezen in combinatie met artikel 14, lid 2, ervan, bepaalde dat, indien was voldaan aan de in de artikelen 1, 2, 4 en 6 van het voorstel gestelde voorwaarden, de Commissie de gevraagde bijstand zou verlenen overeenkomstig de zogenaamde onderzoeksprocedure van artikel 5 van verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren (PB L 55, blz. 13).

13 Artikel 7, lid 3, van het voorstel voor een kaderverordening betrof de vermeldingen die het besluit tot verstrekking van een lening respectievelijk het besluit tot verstrekking van een gift diende te bevatten. Volgens deze bepaling mocht de periode gedurende welke de macrofinanciële bijstand beschikbaar was als regel niet langer dan drie jaar duren.

14 Artikel 7, lid 4, van dat voorstel, gelezen in combinatie met artikel 14, lid 3, ervan, bepaalde dat de Commissie na de goedkeuring van het besluit tot verlening van MFB met het begunstigde land de in artikel 6, leden 3 tot en met 6, van dat voorstel bedoelde beleidsmaatregelen overeenkwam volgens de „raadplegingsprocedure" van artikel 4 van verordening nr. 182/2011.

15 Artikel 7, lid 5, van het voorstel voor een kaderverordening bepaalde dat de Commissie na de goedkeuring van het besluit tot verlening van MFB in een gift- of leningsovereenkomst met het begunstigde land de nadere financiële voorwaarden van de bijstand overeenkwam.

16 Volgens de artikelen 8 en 9 van dat voorstel stond de Commissie in voor de uitvoering, het financieel beheer en de uitbetaling van de MFB en was zij bevoegd om deze uitbetaling in bepaalde gevallen op te schorten, te verminderen of te annuleren. Artikel 10 van dat voorstel betrof de ondersteunende maatregelen.

17 Ten slotte hadden de artikelen 11, 12 en 13 van het voorstel voor een kaderverordening respectievelijk betrekking op de bescherming van de financiële belangen van de Unie, de evaluatie van de efficiëntie van de MFB en het jaarverslag betreffende de uitvoering van de MFB.

*Interinstitutionele onderhandelingen betreffende het voorstel voor een kaderverordening*

18 Na meerdere vergaderingen van de werkgroep van financiële adviseurs van de Raad heeft deze laatste een „algemene oriëntatie" met betrekking tot het ontwerp voor een kaderverordening vastgesteld, die op 15 december 2011 is goedgekeurd door het Comité van permanente vertegenwoordigers van de lidstaten (Coreper). In die „algemene oriëntatie" stelde de Raad met name voor om artikel 7, lid 2, van het voorstel in die zin te wijzigen dat geen uitvoeringsbevoegdheid aan de Commissie werd verleend, maar dat de vaststelling van elk besluit tot toekenning van MFB volgens de gewone wetgevingsprocedure diende te verlopen.

19 Tijdens de plenaire vergadering van 24 mei 2012 heeft het Parlement het verslag van haar Commissie internationale handel betreffende het voorstel voor een kaderverordening goedgekeurd. In dat verslag werd met name voorgesteld om voor de vaststelling van besluiten tot toekenning van MFB gebruik te maken van gedelegeerde handelingen.

20 Uit de eerste drie trialogen die op 5 en 28 juni en op 19 september 2012 zijn gehouden tussen het Parlement, de Raad en de Commissie kwam naar voren dat deze drie instellingen een verschillende opvatting hadden over de procedure inzake de verlening van MFB zoals bedoeld in artikel 7 van het voorstel voor een kaderverordening. Het Parlement en de Raad hebben in het bijzonder hun bezorgdheid geuit over de gebrekkige politieke en democratische controle op het besluitvormingsproces waarin dat artikel voorziet.

21 In januari 2013 heeft de Commissie met het oog op de vierde trialoog een werkdocument met als titel „Landing zone on implementing acts, delegated acts and co-decision in the MFA Framework Regulation" („Convergentiezone inzake uitvoeringshandelingen, gedelegeerde handelingen en medebeslissing in de MFB-kaderverordening") gepresenteerd, dat beoogde de standpunten van de betrokken instellingen over deze kwestie nader tot elkaar te brengen en tegemoet te komen aan de bezorgdheid van het Parlement en de Raad.

22 Tijdens de onderhandelingen die op 30 januari 2013 tijdens de vierde trialoog zijn gevoerd, raakten het Parlement en de Raad het eens over een oplossing die inhield dat in het kader van de voorgestelde verordening toepassing werd gemaakt van de gewone wetgevingsprocedure voor de vaststelling van besluiten tot toekenning van MFB, dat de Commissie bij uitvoeringsbesluit een memorandum van overeenstemming met het begunstigde land kon sluiten en dat aan deze instelling de bevoegdheid werd gedelegeerd om bepaalde besluiten met betrekking tot de toegekende MFB vast te stellen.

23 Tijdens de vijfde trialoog van 27 februari 2013 bevestigden de vertegenwoordigers van het Parlement en de Raad hun wil om vast te houden aan de gewone wetgevingsprocedure voor de vaststelling van besluiten tot toekenning van MFB. De vertegenwoordiger van de Commissie heeft betoogd dat een dergelijke benadering het voorstel voor een kaderverordening ontwrichtte, zodat zij zou kunnen overwegen om dit in te trekken.

24 Het Parlement en de Raad zijn principieel overeengekomen om de vaststelling van besluiten tot toekenning van MFB te laten verlopen volgens de gewone wetgevingsprocedure in plaats van een uitvoeringsbevoegdheid te verlenen aan de Commissie. Dit akkoord is tijdens de zesde trialoog van 25 april 2013 afgekondigd. Bij die gelegenheid heeft de vertegenwoordiger van de Commissie officieel te kennen gegeven dat deze niet akkoord ging met deze aanpak, en dienaangaande verklaard dat zij zou kunnen overwegen om het voorstel voor een kaderverordening in te trekken indien de gewone wetgevingsprocedure werd gevolgd voor de vaststelling van besluiten tot toekenning van MFB, aangezien een dergelijke wijziging volgens haar dit voorstel zou ontwrichten en grote constitutionele problemen zou veroorzaken.

25 In een brief van 6 mei 2013 aan vicevoorzitter Rehn van de Commissie betreurde de voorzitter van het Coreper de uitspraak die de vertegenwoordiger van de Commissie tijdens de zesde trialoog had gedaan, en verzocht hij deze instelling haar standpunt te herzien, met name in het licht van het nakende akkoord tussen het Parlement en de Raad.

26 Bij brief van 8 mei 2013 heeft Rehn aan de voorzitters van het Parlement en de Raad te kennen gegeven dat het College van commissarissen tijdens zijn 2045e vergadering overeenkomstig artikel 293, lid 2, VWEU had besloten het voorstel voor een kaderverordening in te trekken.

## Conclusies van partijen en procesverloop voor het Hof

27 De Raad verzoekt het Hof het bestreden besluit nietig te verklaren en de Commissie te verwijzen in de kosten.

28 De Commissie verzoekt het Hof het beroep te verwerpen en de Raad te verwijzen in de kosten.

29 De Tsjechische Republiek, de Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, het Koninkrijk der Nederlanden, de Slowaakse Republiek, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland zijn toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad.

## Beroep

30 Ter ondersteuning van zijn beroep voert de Raad drie middelen aan. Het eerste middel betreft schending van het beginsel van bevoegdheidstoedeling van artikel 13, lid 2, VEU en van het beginsel van institutioneel evenwicht. Het tweede middel betreft schending van het beginsel van loyale samenwerking van artikel 13, lid 2, VEU. Het derde middel betreft schending van de motiveringsplicht van artikel 296, tweede alinea, VWEU.

*Argumenten van partijen*

31 In het kader van het eerste middel betogen de Raad en de interveniërende lidstaten dat de Commissie in casu inbreuk heeft gemaakt op het beginsel van bevoegdheidstoedeling van artikel 13, lid 2, VEU, waarin het beginsel van institutioneel evenwicht tot uitdrukking komt.

32 In de eerste plaats stellen de Raad en deze lidstaten bij wijze van algemene overweging dat de Verdragen geen algemeen prerogatief aan de Commissie verlenen om de voorstellen die zij aan de wetgever van de Unie heeft voorgelegd, in te trekken.

33 Dienaangaande betogen zij ten eerste dat de Commissie uit haar wetgevend initiatiefrecht zoals bedoeld in artikel 17, lid 2, VEU geen overeenkomstig discretionair intrekkingsrecht kan putten.

34 Het intrekkingsrecht van de Commissie zou beperkt moeten blijven tot objectieve situaties zoals die waarin het wetgevingsvoorstel achterhaald is of zonder voorwerp is geworden doordat enige tijd is verstreken, de omstandigheden zijn gewijzigd of zich bepaalde feiten hebben voorgedaan, de situatie waarin de wetgevingsprocedure kennelijk tot mislukken gedoemd is doordat allang geen noemenswaardige vooruitgang meer is geboekt, of de situatie waarin zij samen met de wetgever van de Unie in een geest van loyale samenwerking en met inachtneming van het institutioneel evenwicht een gemeenschappelijke strategie volgt.

35 Ten tweede kan uit artikel 293 VWEU niet worden afgeleid dat de Commissie over een algemeen intrekkingsprerogatief beschikt. De erkenning van een dergelijk prerogatief zou het in artikel 293, lid 1, VWEU aan de Raad toegekende recht om het voorstel van de Commissie te wijzigen met inachtneming van het voorwerp en de strekking ervan juist elke nuttige werking ontnemen.

36 Ten derde zou de erkenning dat de Commissie een discretionaire bevoegdheid tot intrekking van een wetgevingsvoorstel heeft in alle gevallen waarin zij het oneens is met de tussen de medewetgevers overeengekomen amendementen of niet tevreden is met het eindresultaat van de onderhandelingen, deze instelling een ongerechtvaardigd middel in handen geven om op grond van politieke opportuniteitsoverwegingen druk uit te oefenen op het verloop van het wetgevingsproces en een vetorecht uit te oefenen ten aanzien van de wetgevende maatregelen.

37 Ten vierde zijn de Raad en de Bondsrepubliek Duitsland van mening dat de erkenning dat de Commissie een dergelijke discretionaire intrekkingsbevoegdheid heeft in strijd zou zijn met het beginsel van democratie, dat volgens artikel 10, leden 1 en 2, VEU wordt belichaamd in het Parlement en voorts tot uitdrukking komt in het feit dat de leden van de Raad deel uitmaken van regeringen die politieke verantwoording afleggen aan de nationale parlementen.

38 Na deze algemene overwegingen betogen de Raad en de interveniërende lidstaten, in de tweede plaats, dat de Commissie met de vaststelling van het bestreden besluit het Parlement en de Raad heeft verhinderd om hun wetgevende bevoegdheden uit te oefenen door zich zonder objectieve reden en louter op basis van politieke opportuniteitsoverwegingen te verzetten tegen het compromis dat zij op het punt stonden vast te stellen.

39 Dienaangaande betogen de Raad en deze lidstaten ten eerste dat een vermeende ontwrichting van het wetgevingsvoorstel, een ernstige aantasting van het institutioneel evenwicht of de kennelijke onrechtmatigheid van de door de medewetgevers voorgenomen handeling de Commissie niet het recht verleent om haar voorstel in te trekken.

40 Subsidiair betogen de Raad en deze lidstaten, ten tweede, dat zich in casu hoe dan ook geen van deze gevallen heeft voorgedaan.

41 Dienaangaande verklaren de Raad en de interveniërende lidstaten met betrekking tot de gestelde ontwrichting van het wetgevingsvoorstel dat een dergelijke ontwrichting slechts denkbaar is wanneer de wetgever wil tornen aan de werkingssfeer, het voorwerp of het doel ervan. Dat was in casu echter niet het geval, aangezien het compromis tussen het Parlement en de Raad het voorstel voor een kaderverordening zijn nuttige werking en zijn bestaansreden niet hebben ontnomen en evenmin de verwezenlijking van de nagestreefde doelstellingen in gevaar hebben gebracht.

42 Het deel van het voorstel voor een kaderverordening dat betrekking had op de procedure inzake de toekenning van MFB had immers een ondergeschikte en instrumentele functie en vormde dus niet de hoeksteen van dat voorstel zonder welke de andere delen ervan hun betekenis zouden hebben verloren. Bovengenoemd compromis had hoogstens tot doel het gebrek van het voorstel voor een kaderverordening te verhelpen. Door aan de Commissie de bevoegdheid over te dragen om uitvoeringsbesluiten te nemen, deed dit voorstel afbreuk aan de bevoegdheden die de artikelen 209 VWEU en 212 VWEU op het gebied van MFB aan de wetgever van de Unie voorbehouden, gelet op de politieke dimensie van deze materie.

43 De Raad, de Bondsrepubliek Duitsland, de Franse Republiek, het Koninkrijk Zweden en het Verenigd Koninkrijk betogen voorts dat het door het Parlement en de Raad beoogde compromis evenmin afbreuk deed aan het algemene doel van het voorstel voor een kaderverordening om de procedure inzake toekenning van MFB te rationaliseren door de regels betreffende de uitvoering van deze steun formeel vast te leggen en te verduidelijken teneinde de transparantie en de voorspelbaarheid van dit instrument te versterken.

44 Wat het eveneens aan de beoogde kaderverordening toegeschreven doel van coherentie betreft, merkt de Franse Republiek op dat MFB niet kan worden gelijkgesteld met de andere in de overwegingen van het voorstel voor een verordening bedoelde financiële hulpinstrumenten van de Unie. Bijgevolg hoeven de procedures inzake MFB niet te worden afgestemd op die welke van toepassing zijn op die andere instrumenten.

45 Wat voorts het risico van een ernstige aantasting van het institutioneel evenwicht betreft, betogen de Raad, de Bondsrepubliek Duitsland, de Italiaanse Republiek, de Republiek Finland en het Verenigd Koninkrijk dat een dergelijk risico in casu uitgesloten was, met name gelet op het feit dat in een omvattend systeem van rechtsmiddelen is voorzien en dat de wetgevende handelingen van de Unie aan rechterlijk toezicht onderworpen zijn.

46 De Franse Republiek en het Koninkrijk Zweden stellen voorts dat het compromis dat de medewetgevers hadden bereikt, de Commissie vrij liet om in geval van een verzoek om MFB te oordelen of het opportuun was om de wetgever van de Unie voor te stellen dergelijke bijstand te verlenen en om in voorkomend geval het bedrag ervan te bepalen en deze bijstand uit te voeren en te controleren.

47 In het kader van het tweede middel betogen de Raad en de interveniërende lidstaten dat de Commissie in casu het beginsel van loyale samenwerking van artikel 13, lid 2, VEU heeft geschonden.

48 Zij verwijten de Commissie dat zij geen voorbehoud heeft geformuleerd en de medewetgevers ook niet heeft gewaarschuwd toen deze respectievelijk in december 2011 en mei 2012 hun standpunt over het voorstel voor een kaderverordening te kennen gaven. Zij verwijten de Commissie eveneens dat zij de medewetgevers niet tijdig heeft ingelicht over haar voornemen om haar voorstel voor een kaderverordening in te trekken en hen aldus heeft belet de voorgenomen intrekking te vermijden door hun gemeenschappelijke aanpak te wijzigen. Voorts stellen zij dat de Commissie dit voorstel metterhaast heeft ingetrokken op de dag dat het Parlement en de Raad de laatste hand zouden leggen aan een akkoord dat zou hebben geleid tot de vaststelling van een handeling waarmee zij niet akkoord ging.

49 De schending van het beginsel van loyale samenwerking door de Commissie is des te zwaarder daar zij de procedurele middelen van de artikelen 3, lid 2, en 11, lid 1, van het reglement van orde van de Raad, dat is gehecht aan het besluit van de Raad van 1 december 2009 houdende vaststelling van zijn reglement van orde (PB L 325, blz. 35), niet ten volle heeft benut om na te gaan of de door artikel 293, lid 1, VWEU vereiste eenparigheid voor het amenderen van het voorstel voor een kaderverordening in casu aanwezig was.

50 De Italiaanse Republiek en het Verenigd Koninkrijk voegen hieraan toe dat de Commissie op voorhand elke discussie en onderhandeling met de medewetgevers over de inhoud van artikel 7 van het voorstel voor een kaderverordening heeft uitgesloten, terwijl die laatsten dienaangaande hetzelfde standpunt deelden.

51 In het kader van het derde middel betogen de Raad en de interveniërende lidstaten dat een besluit tot intrekking van een wetgevingsvoorstel een handeling is die aan rechterlijk toezicht is onderworpen en dus moet voldoen aan het motiveringsvereiste van artikel 296, tweede alinea, VWEU.

52 De brief van 8 mei 2013, waarbij de vicevoorzitter van de Commissie de voorzitters van het Parlement en van de Raad op de hoogte heeft gebracht van het bestreden besluit, vermeldt evenwel niet de gronden van dit besluit. Deze gronden worden enkel vermeld in interne documenten van de Commissie, waarvan de Raad pas tijdens de onderhavige gerechtelijke procedure kennis heeft gekregen.

53 Dit totale gebrek aan motivering bevestigt de willekeur van het bestreden besluit.

54 In antwoord op het eerste middel merkt de Commissie in de eerste plaats op dat de intrekking van een wetgevingsvoorstel evenals de indiening of de wijziging ervan de uitdrukking vormt van het in artikel 17, lid 1, eerste volzin, VEU bedoelde initiatiefrecht waarover zij in het algemeen belang van de Unie beschikt. Dit intrekkingsrecht is voor haar een van de middelen om zich te kwijten van de taken die haar door de Verdragen zijn opgedragen in het kader van de procedures die tot de vaststelling van Unierechtelijke handelingen leiden.

55 Bijgevolg staat het uitsluitend aan de Commissie om te bepalen of zij haar voorstel handhaaft dan wel intrekt, zolang dit nog niet is aanvaard, zoals het ook enkel aan haar staat om te bepalen of zij al dan niet een wetgevingsvoorstel indient en of zij haar oorspronkelijke voorstel of een reeds gewijzigd voorstel al dan niet wijzigt.

56 In casu heeft de Commissie het bestreden besluit niet vastgesteld uit opportuniteits- of politieke beleidsoverwegingen die zij zou hebben willen laten prevaleren door zich de rol van „derde pijler" van de wetgevende macht van de Unie toe te eigenen, maar omdat de handeling die de medewetgevers voornemens waren vast te stellen haar voorstel voor een kaderverordening zou hebben ontwricht en het institutionele evenwicht ernstig zou hebben aangetast, gelet op het principeakkoord tussen het Parlement en de Raad om artikel 7 van dat voorstel in die zin te wijzigen dat geen uitvoeringsbevoegdheid aan de Commissie werd verleend, maar dat de vaststelling van elk besluit tot toekenning van MFB volgens de gewone wetgevingsprocedure diende te verlopen.

57 De Commissie betwist in de tweede plaats dat het bestreden besluit inbreuk heeft gemaakt op het beginsel van toedeling van bevoegdheden en het beginsel van institutioneel evenwicht.

58 Dienaangaande betoogt zij dat de bevoegdheden van de wetgever van de Unie niet de soevereine bevoegdheid omvatten om een handeling vast te stellen die haar voorstel inhoudelijk ingrijpend zou wijzigen of dat voorstel elke bestaansreden zou ontnemen.

59 Voorts stelt de Commissie dat het bestreden besluit geen inbreuk maakt op artikel 293, lid 1, VWEU en op goede gronden kon worden gebaseerd op artikel 293, lid 2, VWEU, dat een illustratie vormt van de algemene verantwoordelijkheid die op haar rust in het kader van de gewone wetgevingsprocedure.

60 Ten slotte betwist de Commissie het argument dat dit besluit het beginsel van democratie zou hebben geschonden. Dienaangaande merkt zij op dat zij evenals de andere instellingen van de Unie over een eigen democratische legitimiteit beschikt.

61 In antwoord op het tweede middel betoogt de Commissie, onder verwijzing naar de wetsgeschiedenis van het bestreden besluit, dat de twee grieven die haar door de Raad ten laste worden gelegd en die verband houden met het feit dat zij het beginsel van loyale samenwerking zou hebben geschonden, ongegrond zijn.

62 In antwoord op het derde middel stelt de Commissie dat het bestreden besluit een intern procedurebesluit is, waarop de motiveringsplicht van artikel 296 VWEU niet van toepassing is. Zij voegt hieraan toe dat zij haar verplichting om het Parlement en de Raad in te lichten over de vaststelling van het bestreden besluit en de gronden ervan hoe dan ook volledig is nagekomen. De vertegenwoordigers van de Commissie hebben deze gronden immers constant herhaald tijdens de verschillende vergaderingen van de werkgroep van financiële adviseurs van de Raad en tijdens de trialogen die tussen 26 februari en 7 mei 2013 hebben plaatsgevonden.

*Beoordeling door het Hof*

63 Met zijn drie middelen, die samen dienen te worden onderzocht, betoogt de Raad, die wordt ondersteund door de interveniërende lidstaten, dat het bestreden besluit inbreuk maakt op artikel 13, lid 2, VEU en artikel 296, tweede alinea, VWEU.

64 Krachtens artikel 13, lid 2, VEU, handelt iedere instelling van de Unie binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar in de Verdragen zijn toegedeeld en volgens de daarin bepaalde procedures, voorwaarden en doelstellingen. In deze bepaling komt het beginsel van institutioneel evenwicht tot uitdrukking, dat kenmerkend is voor de institutionele structuur van de Unie (zie arrest Meroni/Hoge Autoriteit, 9/56, EU:C:1958:7, blz. 44) en dat gebiedt dat elk van de instellingen bij de uitoefening van haar bevoegdheden die van de andere instellingen in acht neemt (zie in die zin arresten Parlement/Raad, C-70/88, EU:C:1990:217, punt 22, en Parlement/Raad, C-133/06, EU:C:2008:257, punt 57).

65 Artikel 13, lid 2, VEU bepaalt voorts dat de instellingen van de Unie loyaal samenwerken.

66 Artikel 296, tweede alinea, VWEU bepaalt met name dat rechtshandelingen van de Unie met redenen worden omkleed.

67 De Raad en de interveniërende lidstaten betogen in wezen dat de Commissie, door het voorstel voor een kaderverordening bij het bestreden besluit in te trekken, de haar door de Verdragen verleende bevoegdheden te buiten is gegaan en aldus afbreuk heeft gedaan aan het institutionele evenwicht, aangezien de Verdragen haar niet de bevoegdheid verlenen om een wetgevingsvoorstel in te trekken in omstandigheden als de onderhavige. De Commissie heeft ook het beginsel van loyale samenwerking geschonden. Voorts is de beschikking ontoereikend gemotiveerd.

68 Dienaangaande zij opgemerkt dat wetgevingshandelingen van de Unie volgens artikel 17, lid 2, VEU alleen „op voorstel van de Commissie" kunnen worden vastgesteld, behoudens in het – in casu niet aanwezige – geval dat in de Verdragen iets anders is bepaald.

69 Zo ook wordt in artikel 289 VWEU bepaald dat de gewone wetgevingsprocedure – waarnaar wordt verwezen in de artikelen 209 VWEU en 212 VWEU, die in het voorstel voor een kaderverordening aan bod komen – de vaststelling behelst van een verordening, een richtlijn of een besluit, door het Europees Parlement en de Raad tezamen, „op voorstel van de Commissie".

70 De bij deze artikelen 17, lid 2, VEU en 289 VWEU aan de Commissie verleende bevoegdheid om wetgevende initiatieven te nemen impliceert dat het aan de Commissie staat om te bepalen of zij al dan niet een wetgevingsvoorstel indient, behoudens het – in casu niet aanwezige – geval dat zij krachtens het Unierecht verplicht zou zijn om een dergelijk voorstel in te dienen. Krachtens deze bevoegdheid komt het de Commissie, die volgens artikel 17, lid 1, VEU het algemeen belang van de Unie bevordert en daartoe passende initiatieven neemt, bij de indiening van een wetgevingsvoorstel ook toe om het voorwerp, het doel en de inhoud ervan te bepalen.

71 Artikel 293 VWEU verbindt een dubbele garantie aan deze bevoegdheid om wetgevende initiatieven te nemen.

72 Ten eerste bepaalt artikel 293, lid 1, VWEU dat de Raad, wanneer hij uit hoofde van de Verdragen op voorstel van de Commissie besluit, dat voorstel slechts met eenparigheid van stemmen kan wijzigen, behalve in de gevallen als bedoeld in de in dit voorschrift genoemde bepalingen van het VWEU.

73 Ten tweede bepaalt artikel 293, lid 2, VWEU dat de Commissie, zolang de Raad geen besluit heeft genomen, te allen tijde gedurende de procedures die tot aanneming van een besluit van de Unie leiden haar voorstel kan wijzigen.

74 Uit artikel 17, lid 2, VEU en de artikelen 289 VWEU en 293 VWEU, in hun onderling verband beschouwd, blijkt dat de bevoegdheid van de Commissie in het kader van de gewone wetgevingsprocedure, anders dan de Raad en bepaalde interveniërende lidstaten stellen, meer inhoudt dan dat zij een voorstel indient, vervolgens de gesprekken aanwakkert en de standpunten van het Parlement en de Raad nader tot elkaar tracht te brengen. Zolang de Raad geen besluit heeft genomen, is de Commissie bevoegd om haar voorstel te wijzigen en zelfs om dit zo nodig in te trekken, zoals het in beginsel ook aan haar staat om te bepalen of zij al dan niet een wetgevingsvoorstel indient en om in voorkomend geval het voorwerp, het doel en de inhoud ervan vast te stellen. Overigens wordt het bestaan zelf van dit intrekkingsrecht in casu niet ter discussie gesteld, maar enkel de omvang en de grenzen van deze bevoegdheid. Voorts staat vast dat de Raad nog geen besluit over het voorstel voor een kaderverordening had genomen toen de Commissie besloot om dit voorstel in te trekken.

75 De intrekkingsbevoegdheid waarover de Commissie krachtens de in het vorige punt van het onderhavige arrest genoemde bepalingen beschikt, kan deze instelling evenwel geen vetorecht in het wetgevingsproces verlenen. Een dergelijk vetorecht zou in strijd zijn met het beginsel van toedeling van bevoegdheden en het beginsel van institutioneel evenwicht.

76 Indien de Commissie, na een voorstel te hebben ingediend in het kader van de gewone wetgevingsprocedure, besluit om dat voorstel in te trekken, dient zij dus aan het Parlement en de Raad de gronden voor deze intrekking uiteen te zetten en deze in geval van betwisting met overtuigende argumenten te onderbouwen.

77 Dienaangaande zij opgemerkt dat een intrekkingsbesluit in omstandigheden als die van de onderhavige zaak een handeling vormt waartegen een beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld, aangezien het een einde maakt aan de wetgevende procedure die door de indiening van het voorstel van de Commissie is ingeleid, en aldus het Parlement en de Raad belet om overeenkomstig de artikelen 14, lid 1, VEU en 16, lid 1, VEU hun wetgevingstaak uit te oefenen zoals zij gewild hadden.

78 Het rechterlijk toezicht dat door het Hof moet worden uitgeoefend indien, zoals in casu, een beroep tot nietigverklaring wordt ingesteld, rechtvaardigt dus dat bij de vaststelling van een besluit zoals het bestreden besluit de motiveringsplicht in acht moet worden genomen (zie in die zin arrest Commissie/Raad, C-370/07, EU:C:2009:590, punt 42).

79 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak bij de beoordeling van de vraag of de motivering van een besluit voldoet aan de vereisten van artikel 296 VWEU niet alleen moet worden gelet op de bewoordingen ervan, maar ook op de context (zie in die zin arresten Delacre e.a./Commissie, C-350/88, EU:C:1990:71, punt 16 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en Raad/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak). In het bijzonder is een bezwarende handeling voldoende gemotiveerd wanneer zij tot stand is gekomen in een context die de betrokkenen bekend is (zie in die zin arrest Raad/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

80 In casu bevat de brief van 8 mei 2013 waarbij de vicevoorzitter van de Commissie de voorzitters van het Parlement en van de Raad over de vaststelling van dit besluit heeft ingelicht weliswaar, zoals de Raad en bepaalde interveniërende lidstaten opmerken, buiten de vermelding van artikel 293, lid 2, VWEU als de grondslag voor het bestreden besluit, niet de redenen waarop dit besluit is gebaseerd, maar uit de aan het Hof overgelegde stukken blijkt dat de Commissie op de vergaderingen van de werkgroep van financiële adviseurs van de Raad van 26 februari en 9 april 2013 alsook tijdens de trialogen van 27 februari en 25 april 2013 heeft verklaard dat zij eventueel overwoog om het voorstel voor een kaderverordening in te trekken omdat de door het Parlement en de Raad voorgenomen wijziging van artikel 7 van dat voorstel dit voorstel zodanig zou ontwrichten en zodanig tegen de verschillende doelstellingen ervan zou indruisen dat dit zijn bestaansreden zou verliezen.

81 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat de gronden van het bestreden besluit rechtens genoegzaam aan het Parlement en de Raad ter kennis zijn gebracht.

82 Wat de grond van de zaak betreft, kunnen gronden zoals die welke in casu door de Commissie worden aangevoerd, rechtvaardigen dat een wetgevingsvoorstel wordt ingetrokken.

83 Erkend moet immers worden dat de Commissie het recht heeft om een wetgevingsvoorstel in te trekken, wanneer een door het Parlement en de Raad voorgenomen wijziging dit voorstel op zodanige wijze ontwricht dat de verwezenlijking van de hiermee nagestreefde doelstellingen wordt verhinderd en het voorstel dus zijn bestaansreden verliest. Zij kan dit evenwel pas nadat zij in de geest van loyale samenwerking die krachtens artikel 13, lid 2, VEU de verhoudingen tussen de instellingen van de Unie in het kader van de gewone wetgevingsprocedure dient te beheersen (zie in die zin arrest Parlement/Raad, C-65/93, EU:C:1995:91, punt 23), terdege rekening heeft gehouden met de zorgen van het Parlement en de Raad die ten grondslag liggen aan hun verlangen om dit voorstel te wijzigen.

84 In de eerste plaats moet dus worden nagegaan of de in casu door de Commissie aangevoerde punten de door haar ter ondersteuning van het bestreden besluit aangevoerde gronden staven.

85 Dienaangaande zij opgemerkt dat het voorstel voor een kaderverordening volgens de overwegingen 2 en 8 ervan als voornaamste doel had, een kader te creëren voor het beleid van de Unie inzake MFB dat de mogelijkheid bood om snel dergelijke bijstand te verlenen en een einde te maken aan de vertragingen die afbreuk doen aan de doeltreffendheid van dit beleid en die voortvloeien uit het feit dat voor elk geval waarin MFB wordt toegekend, een gezamenlijk besluit dient te worden genomen door het Parlement en de Raad.

86 Zoals blijkt uit overweging 4 van het voorstel voor een kaderverordening, wilde de Commissie met haar wetgevingsvoorstel gevolg geven aan een resolutie van het Parlement van 3 juni 2003 waarin werd gepleit voor een kaderverordening voor MFB, met name om het besluitvormingsproces op dit gebied te versnellen.

87 Volgens de overwegingen 4 en 6 tot en met 8 van het voorstel voor een kaderverordening had dit voorstel eveneens tot doel, het beleid van de Unie inzake MFB transparanter te maken, met name wat de voorwaarden voor verlening van deze bijstand betreft, en om dit beleid te laten sporen met de andere beleidsgebieden van de Unie inzake externe bijstand, die worden geregeld door kaderverordeningen die de Commissie uitvoeringsbevoegdheden verlenen.

88 Ter bereiking van deze verschillende doelstellingen wilde de Commissie, zoals blijkt uit de punten 5 tot en met 9 van het onderhavige arrest, met het voorstel voor een kaderverordening het Parlement en de Raad op grond van de artikelen 209 VWEU en 212 VWEU een wetgevingskader voor het beleid van de Unie inzake MFB doen vaststellen waarin werd bepaald welke landen in aanmerking kwamen voor dergelijke bijstand, welke vormen deze kon aannemen, op welke wijze hij werd gefinancierd en onder welke voorwaarden hij werd toegekend. Deze voorwaarden hadden met name betrekking op de inachtneming van de democratische mechanismen, de doorvoering van structurele economische hervormingen, de vaststelling van maatregelen ter verbetering van het beheer van de overheidsfinanciën en de toepassing van de beginselen van een open, op regels gebaseerde en eerlijke handel.

89 In die context voorzag artikel 7 van het voorstel voor een kaderverordening in de toekenning van een uitvoeringsbevoegdheid aan de Commissie op grond waarvan zij binnen de grenzen en onder de voorwaarden die in het voorgenomen wetgevingskader zouden worden vastgesteld, besluiten tot verlening van MFB kon vaststellen, alsook memoranda van overeenstemming die dienen te worden gesloten met de landen die dergelijke bijstand genieten.

90 Zoals de Commissie terecht heeft betoogd, zou de wijziging die het Parlement en de Raad aan dit artikel 7 wilden aanbrengen door in lid 2 ervan de uitvoeringsbevoegdheid van de Commissie te vervangen door de gewone wetgevingsprocedure voor de vaststelling van besluiten tot toekenning van MFB, een wezenlijk deel van het voorstel voor een kaderverordening hebben ontwricht op een wijze die onverenigbaar is met het door dit voorstel nagestreefde doel om de doeltreffendheid van het beleid van de Unie inzake MFB te verhogen.

91 Door een dergelijke wijziging zou immers vast worden gehouden aan de werkwijze waarbij de bijstand geval per geval wordt verleend door het Parlement en de Raad in het kader van de gewone wetgevingsprocedure, terwijl het voornaamste doel van het voorstel voor een kaderverordening juist was om door de vaststelling van een wetgevingskader dat de voorwaarden bepaalt waaronder het beleid van de Unie inzake MFB wordt uitgevoerd, af te stappen van dat besluitvormingsproces, teneinde de besluitvorming te versnellen en aldus de doeltreffendheid van dit beleid te verhogen.

92 Zoals de Commissie blijkens de aan het Hof overgelegde stukken tijdens de vergadering van de werkgroep van financiële adviseurs van de Raad van 26 februari 2013 heeft uiteengezet, heeft de werkwijze die tijdens de gewone wetgevingsprocedure wordt gevolgd onvermijdelijk tot gevolg dat het besluitvormingsproces maandenlang duurt, wat het moeilijker maakt om de MFB af te stemmen op de

toekenning van middelen door het IMF of andere multilaterale financiële instellingen, die de MFB beoogt aan te vullen, zoals in herinnering is gebracht in de artikelen 1, lid 3, en 6, lid 2, en overweging 13 van het voorstel voor een kaderverordening.

93 Bovendien zou de door het Parlement en de Raad beoogde wijziging in de weg hebben gestaan aan de verwezenlijking van het door het voorstel voor een kaderverordening nagestreefde doel om de procedure inzake toekenning van MFB ten behoeve van de coherentie af te stemmen op de procedure die van toepassing is op andere financiële instrumenten van de Unie ter verlening van externe bijstand.

94 Uit de analyse in de punten 85 tot en met 93 van het onderhavige arrest blijkt dat de Commissie zich op het standpunt mocht stellen dat de door het Parlement en de Raad voorgenomen wijziging van artikel 7 van het voorstel voor een kaderverordening dat voorstel op een essentieel onderdeel, namelijk de procedure inzake toekenning van een MFB, op zodanige wijze kon ontwrichten dat de verwezenlijking van de door de Commissie met dat voorstel nagestreefde doelstellingen werd verhinderd en dat voorstel dus zijn bestaansreden verloor.

95 Het besluit van de Commissie om op grond van die overwegingen het voorstel voor een kaderverordening in te trekken druist dus niet in tegen de in artikel 13, lid 2, VEU bedoelde beginselen van toedeling van bevoegdheden en van institutioneel evenwicht.

96 Wat het argument betreft dat het in artikel 10, leden 1 en 2, VEU bedoelde beginsel van democratie is geschonden, blijkt uit artikel 17, lid 2, VEU, gelezen in samenhang met de artikelen 289 VWEU en 293 VWEU, dat de Commissie niet alleen bevoegd is om een wetgevingsvoorstel in te dienen, maar ook om haar voorstel te wijzigen of dit zo nodig zelfs in te trekken, voor zover de Raad nog geen besluit heeft genomen. Aangezien deze intrekkingsbevoegdheid van de Commissie onlosmakelijk is verbonden aan het initiatiefrecht van deze instelling en de uitoefening ervan wordt omkaderd door bovengenoemde artikelen van het VWEU, kan er in casu geen sprake zijn van een schending van dit beginsel. Bijgevolg moet dit argument ongegrond worden verklaard.

97 In de tweede plaats moet in het licht van de grieven van de Raad en de interveniërende lidstaten worden onderzocht of de intrekking waartoe de Commissie op 8 mei 2013 heeft besloten, is geschied met inachtneming van het eveneens in artikel 13, lid 2, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking.

98 Dienaangaande moet algemeen worden vastgesteld dat de Commissie het voorstel voor een kaderverordening pas heeft ingetrokken toen bleek dat de Raad en het Parlement van plan waren om dat voorstel te wijzigen op een manier die in strijd was met de doelstellingen ervan.

99 Meer bepaald blijkt uit de aan het Hof overgelegde stukken dat de Raad en het Parlement oorspronkelijk een verschillend standpunt innamen over de in artikel 7 van het voorstel voor een kaderverordening bedoelde besluitvormingsprocedure inzake de toekenning van MFB. In een „algemene oriëntatie", goedgekeurd door het Coreper op 15 december 2011, had de Raad dienaangaande voorgesteld om de gewone wetgevingsprocedure te handhaven, terwijl het Parlement in een op 24 mei 2012 goedgekeurd rapport als oplossing had voorgesteld om gebruik te maken van gedelegeerde handelingen.

100 Aangezien er tussen de medewetgevers geen consensus bestond over de handhaving van de gewone wetgevingsprocedure voor de vaststelling van elk besluit tot toekenning van MFB, kan de Commissie niet worden verweten dat zij toentertijd niet reeds heeft gewezen op de mogelijkheid dat zij het voorstel voor een kaderverordening zou intrekken.

101 Zoals blijkt uit het in punt 21 van het onderhavige arrest genoemde, in januari 2013 overgelegde werkdocument, dat de Commissie heeft opgesteld met het oog op de trialoog van 30 januari 2013, wilde deze laatste juist de standpunten van het Parlement en de Raad nader tot elkaar brengen toen

zij werd geconfronteerd met de gemeenschappelijke bezorgdheid van deze instellingen dat het in artikel 7 van het voorstel voor een kaderverordening bedoelde besluitvormingsproces inzake de toekenning van MFB een gebrekkige politieke en democratische controle inhield.

102 In dit document werd immers een compromisoplossing voorgesteld die in wezen berustte op een combinatie van de volgende elementen: een gedetailleerde kaderverordening, zoals de Commissie die in het voorstel voor een kaderverordening voor ogen had, waarin de – met name politieke – voorwaarden voor de toekenning van MFB werden omschreven; mechanismen voor informele raadpleging van het Parlement en de lidstaten over ontwerp-uitvoeringshandelingen van de Commissie inzake de toekenning van MFB; het gebruik van een beperkt aantal (in casu vier) gedelegeerde handelingen tot wijziging of aanvulling van bepaalde niet-essentiële elementen van het wetgevingskader betreffende met name de lijst van landen die in aanmerking komen voor MFB en de criteria op basis waarvan het financiële instrument (gift of lening) wordt gekozen; een selectief gebruik van de comitologie, diverse beoordelingsmechanismen en rapporten aan het Parlement en de Raad.

103 Anders dan bepaalde interveniërende lidstaten hebben betoogd, heeft de Commissie aldus niet elke discussie over de procedure inzake toekenning van MFB uitgesloten, maar geprobeerd om een oplossing te bereiken die tegemoetkwam aan de bezorgdheid van het Parlement en de Raad en tegelijkertijd de door het voorstel voor een kaderverordening inzake MFB nagestreefde doelstellingen onverlet liet.

104 Zodra, vanaf de vierde trialoog van 30 januari 2013, was gebleken dat het Parlement en de Raad de gemeenschappelijke wil hadden om de gewone wetgevingsprocedure te handhaven voor de vaststelling van elk besluit tot toekenning van MFB, heeft de Commissie, zoals blijkt uit de stukken van het dossier, tijdens de vergadering van de werkgroep van financiële adviseurs van de Raad van 26 februari 2013 en tijdens de vijfde trialoog van 27 februari 2013 gewezen op de mogelijkheid dat zij het voorstel voor een kaderverordening zou intrekken, en de gronden voor de voorgenomen intrekking vermeld. Dat heeft zij ook gedaan tijdens de vergadering van de werkgroep van financiële adviseurs van de Raad van 9 april 2013 en tijdens de zesde trialoog van 25 april 2013. Zowel uit de documenten betreffende de trialoog van 27 februari 2013 als uit de brief die de voorzitter van het Coreper na de trialoog van 25 april 2013 op 6 mei 2013 aan de vicevoorzitter van de Commissie heeft gericht, blijkt dat de medewetgevers deze waarschuwingen van de Commissie duidelijk hebben ontvangen.

105 Het argument dat de Commissie te laat heeft aangekondigd dat zij voornemens was om het voorstel voor een kaderverordening in te trekken, is dus ongegrond.

106 Voorts kan – in de in punt 104 van het onderhavige arrest genoemde omstandigheden en gelet op het feit dat de aan het Hof overgelegde stukken niets bevatten waaruit blijkt dat het Parlement en de Raad mogelijkerwijs zouden hebben afgezien van een wijziging van artikel 7 van het voorstel voor een kaderverordening – noch het feit dat de Commissie geen gebruik heeft gemaakt van de in de artikelen 3, lid 2, en 11, lid 1, van het reglement van orde van de Raad bedoelde mogelijkheid om deze laatste te verzoeken over dat voorstel te stemmen, noch het feit dat het bestreden besluit is vastgesteld op dezelfde dag dat het Parlement en de Raad op het punt zouden hebben gestaan om hun akkoord met betrekking tot dat voorstel formeel vast te leggen aldus worden opgevat dat de Commissie hiermee het beginsel van loyale samenwerking zou hebben geschonden.

107 Uit een en ander volgt dat de Commissie met de vaststelling van het bestreden besluit geen inbreuk heeft gemaakt op de in artikel 13, lid 2, VEU bedoelde beginselen van toedeling van bevoegdheden, institutioneel evenwicht en loyale samenwerking en evenmin op het in artikel 10, leden 1 en 2, VEU bedoelde beginsel van democratie. Voorts is de Commissie in casu de krachtens artikel 296, tweede alinea, VWEU op haar rustende motiveringsplicht nagekomen.

108 De drie middelen die de Raad ter ondersteuning van zijn beroep heeft aangevoerd, moeten dus ongegrond worden verklaard.

109 Bijgevolg moet het beroep worden verworpen.

## Kosten

110 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Raad in het ongelijk is gesteld, moet hij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen. Overeenkomstig artikel 140, lid 1, van dat Reglement, dat bepaalt dat de lidstaten die in het geding hebben geïntervenieerd, hun eigen kosten dragen, moet worden beslist dat de Tsjechische Republiek, de Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, het Koninkrijk der Nederlanden, de Slowaakse Republiek, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden en het Verenigd Koninkrijk hun eigen kosten zullen dragen.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

**1) Het beroep wordt verworpen.**

**2) De Raad van de Europese Unie wordt verwezen in de kosten.**

**3) De Tsjechische Republiek, de Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, het Koninkrijk der Nederlanden, de Slowaakse Republiek, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland dragen hun eigen kosten.**

ondertekeningen