



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
NIILO JÄÄSKINEN
prednesené 18. decembra 2014¹

Vec C-409/13

**Rada Európskej únie
proti**

Európskej komisii

„Žaloba o neplatnosť — Inštitucionálne právo — Článok 293 ZFEÚ — Článok 294 ZFEÚ — Zásada rozdelenia právomocí medzi inštitúcie Únie — Zásada inštitucionálnej rovnováhy — Zásada lojálnej spolupráce — Riadny legislatívny postup — Právo Komisie na iniciatívu — Právomoc stiahnuť návrh legislatívneho aktu — Rozsah súdneho preskúmania aktu stiahnutia návrhu — Odôvodnenie tohto stiahnutia“

I – Úvod

1. Tento spor, ktorý má ústavnú povahu, vedie Rada Európskej únie proti Európskej komisii v súvislosti s existenciou prípadnej právomoci Komisie stiahnuť legislatívny návrh a s prípadným rozsahom a hranicami tejto právomoci. Na úvod chcem zdôrazniť, že hoci účastníci tohto konania sa rozhodli používať na označenie spochybňovanej právomoci Komisie výraz „právo stiahnuť návrh“, ja budem v týchto návrhoch používať výraz „právomoc stiahnuť návrh“² vzhľadom na to, že výkon uvedenej právomoci ovplyvňuje právne postavenie spolunormotvorcu len v tomto zmysle, že je prekážkou toho, aby pokračoval v legislatívnom procese.

2. Žaloba podaná Radou smeruje proti rozhodnutiu z 8. mája 2013 (ďalej len „napadnuté rozhodnutie“), ktorým Komisia stiahla svoj návrh rámcového nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa ustanovujú všeobecné ustanovenia o makrofinančnej pomoci tretím krajinám (ďalej len „návrh rámcového nariadenia“)³, pričom toto rozhodnutie bolo prijaté v prvom čítaní v rámci riadneho legislatívneho postupu v zmysle článku 294 ZFEÚ, skôr než Rada k uvedenému návrhu oficiálne zaujala stanovisko.

3. Táto žaloba vychádza z troch žalobných dôvodov, z ktorých prvý je založený na porušení zásady zverených právomocí zakotvenej v článku 13 ods. 2 ZEÚ, ako aj zásady inštitucionálnej rovnováhy, druhý na porušení zásady lojálnej spolupráce stanovenej v článku 13 ods. 2 ZEÚ a tretí na porušení povinnosti odôvodnenia upravenej v článku 296 druhom odseku ZFEÚ.

1 — Jazyk prednesu: francúzština.

2 — Pripustiť existenciu takej právomoci by podľa môjho názoru znamenalo priznať Komisii normatívnu právomoc rozhodovať o stiahnutí alebo ponechaní jej legislatívneho návrhu bez toho, aby musela požiadať o explicitný alebo implicitný súhlas ďalších inštitúcií.

3 — KOM(2011) 396 v konečnom znení.

4. Keďže ide o prvú vec, v ktorej má Súdny dvor posúdiť platnosť aktu stiahnutia legislatívneho návrhu Komisiou, toto konanie si vyžaduje zaujatie zásadného stanoviska k uvedenej právomoci a k podmienkam jej výkonu, ako aj k rozsahu možného súdneho preskúmania aktu stiahnutia návrhu. V tomto smere hneď na úvod poukazujem na to, že právomoc Komisie stiahnuť návrh predstavuje novú problematiku. Nielenže sa ňou teda veľmi málo zaoberá judikatúra a právna náuka, ale navyše keď už sa objaví, je zanedbávaná, lebo sa mieša s právom Komisie na iniciatívu a so zásadou inštitucionálnej rovnováhy.

5. Z týchto dôvodov sa budem v týchto návrhoch usilovať prísť na podstatu právomoci stiahnuť návrh ako takej, pričom v duchu zásady jednoduchosti, ktorá je známa aj pod názvom „Ockhamova britva“⁴, navrhnem riešenie založené na rozlišovaní medzi formálnym aspektom právomoci stiahnuť návrh na jednej strane a analýzou dôvodnosti aktu stiahnutia návrhu prijatého Komisiou v rámci riadneho legislatívneho postupu na druhej strane. Práve na základe tohto rozlíšenia chcem určiť hranice súdneho preskúmania uvedenej právomoci stiahnuť návrh.

II – Okolnosti predchádzajúce sporu a napadnuté rozhodnutie

6. Makrofinančná pomoc je finančná pomoc makroekonomickej povahy poskytovaná tretím krajinám, ktoré majú z krátkodobého hľadiska problémy s platobnou bilanciou. Pôvodne bola od prípadu k prípadu poskytovaná rozhodnutiami Rady prijímanými v súlade s článkom 352 ZFEÚ⁵. Od nadobudnutia účinnosti Lisabonskej zmluvy predstavuje článok 212 ZFEÚ špecifický právny základ pre rozhodnutia o poskytnutí makrofinančnej pomoci, ktoré musia byť prijaté Európskym parlamentom a Radou v súlade s riadnym legislatívnym postupom s výnimkou naliehavého postupu upraveného v článku 213 ZFEÚ, v rámci ktorého môže Rada rozhodnúť sama.

7. Z informácií uvedených v spise vyplýva, že Komisia predložila návrh rámcového nariadenia 4. júla 2011 na základe článkov 209 ZFEÚ a 212 ZFEÚ. Článok 7 uvedeného návrhu sa týkal postupu pri poskytovaní makrofinančnej pomoci. Podľa odseku 1 tohto článku krajina, ktorá má o takú pomoc záujem, požiada o ňu Komisiu písomne. Článok 7 ods. 2 v spojení s článkom 14 ods. 2 návrhu rámcového nariadenia stanovoval, že pokiaľ sú splnené podmienky uvedené v článkoch 1, 2, 4 a 6, Komisia poskytne požadovanú pomoc v súlade s tzv. postupom „preskúmania“ zavedeným v článku 5 nariadenia o komitológii (EÚ) č. 182/2011⁶.

8. Po viacerých zasadnutiach pracovnej skupiny finančných poradcov sa návrh rámcového nariadenia stal predmetom všeobecného usmernenia Rady, ktoré bolo Výborom stálych predstaviteľov vlád členských štátov (ďalej len „Výbor stálych predstaviteľov“) schválené 15. decembra 2011. V tomto všeobecnom usmernení Rada v súvislosti s článkom 7 ods. 2 uvedeného návrhu najmä navrhla, aby bolo zverenie výkonnej právomoci Komisii nahradené uplatnením riadneho legislatívneho postupu.

9. Počas plenárnej schôdze 24. mája 2012 prijal Parlament čiastkovým hlasovaním v prvom čítaní správu obsahujúcu 53 pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov k návrhu rámcového nariadenia. V tejto správe sa najmä navrhovalo, aby sa na poskytovanie makrofinančnej pomoci použili delegované akty, a nie vykonávacie akty⁷.

4 — Zásada jednoduchosti pripisovaná Viliamovi z Ockhamu, filozofovi zo XIV. storočia, sa uplatňuje v oblasti vied v tom zmysle, že podľa nej „najpravdepodobnejšie sú tie postačujúce hypotézy, ktoré sú najjednoduchšie“. Domnievam sa, že túto zásadu možno preniesť na právne úvahy, ktoré sú potrebné v prejednávanej veci.

5 — Bývalé články 308 ES a 235 Zmluvy o ES.

6 — Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady zo 16. februára 2011, ktorým sa ustanovujú pravidlá a všeobecné zásady mechanizmu, na základe ktorého členské štáty kontrolujú vykonávanie vykonávacích právomocí Komisie (Ú. v. EÚ L 55, s. 13).

7 — 2011/0176 (COD) z 24. mája 2012. Text prijatý Parlamentom čiastkovým hlasovaním v prvom čítaní/jedinom čítaní (Ú. v. EÚ C 264 E).

10. Medzi Parlamentom, Radou a Komisiou prebehli tri neformálne trialógy 5. a 28. júna 2012 a 19. septembra 2012. Vyplývalo z nich, že hoci Parlament a Rada sa nezhodnú na tom, aký postup treba uplatniť pri poskytovaní makrofinančnej pomoci, ani jedna z týchto inštitúcií nesúhlasí s návrhom Komisie použiť vykonávacie akty.

11. Dňa 10. januára 2013 Komisia na účely štvrtého trialógu predložila „non-paper“ nazvaný „Landing zone on implementing acts, delegated acts and co-decision in the MFA Framework Regulation“ (ďalej len „non-paper“ Komisie), v ktorom bolo navrhnuté kompromisné riešenie, pokiaľ ide o postup pri poskytovaní makrofinančnej pomoci. Išlo o „kombináciu i) podrobných podmienok makrofinančnej pomoci, ii) mechanizmov neformálnych konzultácií predchádzajúcich [navrhnutému rozhodovaciemu procesu], iii) použitia najviac štyroch delegovaných aktov, iv) selektívneho uplatnenia komitológie a v) rôznych mechanizmov hodnotenia a predkladania správ“.

12. Po štvrtom trialógu zo dňa 30. januára 2013 Parlament a Rada navrhli iné kompromisné riešenie spočívajúce v uplatnení riadneho legislatívneho postupu pri prijímaní rozhodnutí o poskytnutí makrofinančnej pomoci, v použití vykonávacieho aktu na prijatie dohody s krajinou, ktorá je príjemcom pomoci, a v delegovaní právomoci prijímať určité akty súvisiace s takto poskytnutou pomocou na Komisiu.⁸

13. Počas piateho trialógu z 27. februára 2013 zástupcovia Parlamentu a Rady potvrdili svoju vôľu zachovať uplatnenie riadneho legislatívneho postupu na účely poskytovania makrofinančnej pomoci. V žalobe sa uvádza, že zástupca Komisie v tejto fáze vyjadril obavy z toho, či taký prístup neskresľuje návrh Komisie, a uviedol, že Komisia by v prípade potreby mohla návrh stiahnuť z dôvodu narušenia svojho práva na legislatívnu iniciatívu.

14. Prístup spočívajúci v nahradení postupu vykonávacieho aktu riadnym legislatívnym postupom bol predmetom zásadnej dohody medzi Parlamentom a Radou, ktorá bola formálne uzatvorená počas šiesteho trialógu z 25. apríla 2013. Zástupca Komisie pri tejto príležitosti oficiálne vyjadril nesúhlas s takýmto prístupom. Predseda Výboru stálych predstaviteľov v liste zo 6. mája 2013 adresovanom podpredsedovi Komisie pánovi Rehnovi vyjadril poľutovanie nad vyhlásením zástupcu Komisie počas šiesteho trialógu. Komisiu požiadal o prehodnotenie jej stanoviska najmä vzhľadom na perspektívu dohody, ktorá mala byť čoskoro dosiahnutá medzi Parlamentom a Radou.

15. Pán Rehn v liste z 8. mája 2013 zaslanom predsedovi Parlamentu a predsedovi Rady, ktorý je napadnutým rozhodnutím, oznámil, že kolégium komisárov sa na svojom 2045. zasadnutí rozhodlo stiahnuť návrh rámcového nariadenia v súlade s článkom 293 ods. 2 ZFEÚ. V zápisnici z tohto zasadnutia sa v tejto súvislosti uvádza, že „Komisia súhlasí s postupom uvedeným v dokumente SI(2013)231“.⁹ Z tohto dokumentu vyplýva, že podľa názoru útvarov Komisie použitie riadneho legislatívneho postupu predstavuje skreslenie návrhu rámcového nariadenia v tom zmysle, že postup sa stáva ťažkopádnym a nepredvídateľným, a najmä v tom zmysle, že rozhodnutia o poskytnutí pomoci v podobe osobitných nariadení by mali rovnaké normatívne postavenie ako rámcové nariadenie. V dokumente boli okrem toho vyjadrené aj obavy ústavnej povahy týkajúce sa obmedzenia práva Komisie na iniciatívu.

16. Parlament a Rada oficiálne uzatvorili dohodu spoločným vyhlásením prijatým 9. júla 2013.

8 — Toto riešenie bolo podrobne opísané v dokumente z 19. februára 2013 rozdanom členom pracovnej skupiny finančných poradcov, na ktorom sa zúčastnili zástupcovia Komisie.

9 — Uvedený dokument, ktorý Komisia pripojila k spisu, je štúdiou vypracovanou zo strany generálneho riaditeľstva (GR) „Hospodárstvo a financie“ pod vedením kancelárie pána Rehna, v ktorom sa opisuje priebeh rokovaní o návrhu rámcového nariadenia, ako aj dôvody jeho stiahnutia.

III – Návrhy účastníkov konania a konanie pred Súdny dvorom

17. Rada vo svojej žalobe podanej 18. júla 2013 navrhuje, aby Súdny dvor zrušil napadnuté rozhodnutie a uložil Komisii povinnosť nahradiť trovy konania.

18. Komisia vo svojom vyjadrení k žalobe navrhuje, aby Súdny dvor zamietol žalobu ako nedôvodnú a uložil Rade povinnosť nahradiť trovy konania.

19. Česká republika, Spolková republika Nemecko, Francúzska republika, Talianska republika, Holandské kráľovstvo, Slovenská republika, Fínska republika, Švédske kráľovstvo, ako aj Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska vstúpili do konania ako vedľajší účastníci na podporu návrhov Rady.

20. Na pojednávaní, ktoré sa konalo 23. septembra 2014, boli vypočutí Česká republika, Spolková republika Nemecko, Francúzska republika, Talianska republika, Spojené kráľovstvo, Rada a Komisia.

IV – O prípustnosti

21. V prvom rade je potrebné určiť, či napadnuté rozhodnutie predstavuje akt, ktorý je možné napadnúť žalobou v zmysle článku 263 ZFEÚ. Domnievam sa, že Súdny dvor musí túto otázku preskúmať *ex offio*, aby určil, či má právomoc na rozhodovanie o žalobe.

22. Podľa ustálenej judikatúry sú napadnuteľnými aktmi v zmysle článku 263 ZFEÚ všetky akty prijaté inštitúciami, ktoré majú záväzné právne účinky, bez ohľadu na svoju povahu alebo formu.¹⁰ Pri určovaní toho, či má predmetný akt také účinky, je potrebné vychádzať zo samotnej jeho podstaty, ako aj z úmyslu jeho autora.¹¹ Forma určitého aktu alebo rozhodnutia je teda v zásade nepodstatná z hľadiska prípustnosti žaloby o neplatnosť podanej proti tomuto aktu alebo rozhodnutiu.¹²

23. V prejednávanej veci ide o atypický akt,¹³ a to o list podpredsedu Komisie adresovaný predsedovi Parlamentu a predsedovi Rady, ktorým ich Komisia oboznamuje s rozhodnutím kolégia komisárov stiahnuť návrh rámcového nariadenia v súlade s článkom 293 ods. 2 ZFEÚ.

24. Z toho vyplýva, že Komisia napadnutým aktom ukončila legislatívny proces, čím zbavila Parlament a Radu akejkoľvek možnosti konať. Ako teda uvádza Rada, napadnutý akt ovplyvnil jej právne postavenie v tom zmysle, že jej zabránil prijať návrh, ktorý jej bol predtým predložený.

25. V prejednávanej veci teda treba konštatovať, že napadnuté rozhodnutie vyvolalo právne účinky vo vzťahoch medzi inštitúciami. Napadnuté rozhodnutie v dôsledku toho naozaj má záväzné právne účinky. Z toho vyplýva, že žaloba o neplatnosť tohto rozhodnutia je prípustná.

10 — Pozri rozsudky Komisia/Rada, nazývaný „AETR“ (22/70, EU:C:1971:32, bod 42), Parlament/Rada a Komisia (C-181/91 a C-248/91, EU:C:1993:271, bod 13), ako aj Komisia/Rada (C-27/04, EU:C:2004:436, bod 44).

11 — Pozri rozsudok Holandsko/Komisia (C-147/96, EU:C:2000:335, bod 27).

12 — Uznesenie Makhteshim Agan Holding a i./Komisia (C-69/09 P, EU:C:2010:37, body 37 a 38).

13 — Pokiaľ ide o prípustnosť rozhodnutia prijatého predstaviteľmi členských štátov zastupujúcimi jednotlivé vlády, a nie členov Rady, pozri tiež rozsudok Komisia/Rada (C-114/12, EU:C:2014:2151, body 38 až 40).

V – O porušení zásady zverených právomocí a zásady inštitucionálnej rovnováhy

A – Argumentácia účastníkov konania

26. V rámci prvého žalobného dôvodu Rada s podporou členských štátov, ktoré sú vedľajšími účastníkmi konania, poukazuje na prepojenie zásady zverených právomocí a zásady inštitucionálnej rovnováhy¹⁴ a tvrdí, že Zmluva neobsahuje výslovnú zmienku o všeobecnej právomoci, na základe ktorej by Komisia mohla stiahnuť návrhy predložené normotvorcovi.

27. Rada spochybňuje existenciu „práva“ stiahnuť návrh, ktoré by bolo symetrické s právom na iniciatívu zakotveným v článku 17 ods. 2 ZEÚ, ktoré je takmer absolútne v tom zmysle, že je založené na voľnej úvahe. Naopak, právo Komisie stiahnuť návrh by malo byť obmedzené na objektívne situácie, medzi ktoré by patrilo uplynutie lehoty alebo existencia nových skutočností alebo technických či vedeckých informácií, v dôsledku ktorých by bol legislatívny návrh zastaraný alebo bezpredmetný, dlhodobé nedosiahnutie významného pokroku v legislatívnom procese, na základe ktorého sa dá očakávať jeho neúspech, alebo existencia spoločnej stratégie s normotvorcom v duchu lojálnej spolupráce a dodržiavania inštitucionálnej rovnováhy.¹⁵ Úloha Komisie v rámci riadneho legislatívneho postupu by sa tak obmedzovala na úlohu „honest broker“.¹⁶

28. Komisii by teda mohla byť na základe článku 293 ods. 2 ZFEÚ priznaná všeobecná právomoc stiahnuť návrh len v prípade nesprávneho chápania znenia i účelu tohto ustanovenia, ktoré má uľahčiť legislatívny proces. Okrem toho keby bola Komisii priznaná takáto všeobecná právomoc stiahnuť návrh, stratil by sa potrebný účinok práva Rady zmeniť a doplniť návrh Komisie pri dodržaní hraníc jeho predmetu a účelu, ktoré je zakotvené v článku 293 ods. 1 ZFEÚ.¹⁷

29. Rada navyše poukazuje na to, že keby mala Komisia diskrečnú právomoc stiahnuť návrh zakaždým, keď nesúhlasí so zmenami a doplneniami, na ktorých sa dohodli spolunormotvorcovia, alebo keď nie je spokojná s konečným výsledkom rokovaní, mala by k dispozícii neopodstatnený prostriedok nátlaku v súvislosti s priebehom legislatívnych prác, ako aj právo vetovať legislatívny proces v závislosti od úvah založených na politickej vhodnosti, v dôsledku čoho by Komisia mala rovnaké postavenie ako spolunormotvorcovia, a teda by mohla narúšať riadny legislatívny postup, zasahovať do legislatívnej právomoci vyhradenej pre Parlament a Radu článkom 14 ods. 1 ZEÚ a článkom 16 ods. 1 ZEÚ a prekračovať svoju právomoc iniciatívy. Pokiaľ by bola Komisii priznaná diskrečná právomoc stiahnuť návrh, bolo by to ďalej v rozpore s rozdelením právomocí, ako aj so zásadou demokracie v zmysle článku 10 ods. 1 a 2 ZEÚ.¹⁸

14 — Pozri v tomto smere rozsudky Meroni/Vysoký úrad (9/56, EU:C:1958:7, s. 44), Meroni/Vysoký úrad (10/56, EU:C:1958:8, s. 82), Roquette Frères/Rada (138/79, EU:C:1980:249, body 33 a 34), Wybot (149/85, EU:C:1986:310, bod 23), Parlament/Rada (C-70/88, EU:C:1990:217, bod 22) a Parlament/Rada (C-133/06, EU:C:2008:257, bod 57).

15 — Rada v tomto smere odkazuje na článok 7 ods. 2 a 3 protokolu (č. 2) o uplatňovaní zásad subsidiarity a proporcionality, ktorý je pripojený k ZEÚ a ZFEÚ (ďalej len „protokol o subsidiarite“).

16 — Pozri v tomto zmysle body 13, 17, 22, 24 a 27 spoločného vyhlásenia Európskeho parlamentu, Rady a Komisie o praktických opatreniach pre spolurozhodovací postup (článok 251 zmluvy o ES) (Ú. v. EÚ C 145, 2007, s. 5; ďalej len „spoločné vyhlásenie z roku 2007“).

17 — Rozsudky ACF Chemiefarma/Komisia (41/69, EU:C:1970:71), Komisia/Rada (355/87, EU:C:1989:220, bod 44), ako aj Eurotunnel a i. (C-408/95, EU:C:1997:532, bod 39).

18 — Rada sa odvoláva na judikatúru, podľa ktorej je vyjadrením tejto zásady jednak Parlament a jednaj príslušnosť členov Rady k vládam, ktoré sa politicky zodpovedajú svojim vnútroštátnym parlamentom. Pozri v tomto zmysle rozsudky Roquette Frères/Rada (EU:C:1980:249, bod 33), Maizena/Rada (139/79, EU:C:1980:250, bod 34) a Komisia/Rada (C-300/89, EU:C:1991:244, bod 20).

30. Spolková republika Nemecko vo svojich pripomienkach¹⁹ ďalej uvádza, že vzhľadom na posilnenie úlohy Parlamentu v rámci legislatívneho procesu, ako aj na význam, ktorý inštitúcie Európskej únie pripisujú procesu neformálnych rokovaní v rámci trialógov, Komisia už nemôže stiahnuť legislatívny návrh, keď spolunormotvorcovia dosiahli kompromis, na základe ktorého možno predpokladať prijatie predmetného legislatívneho aktu, lebo by to znamenalo porušenie zásady lojálnej spolupráce.

31. Komisia vo svojom vyjadrení k žalobe tvrdí, že stiahnutie legislatívneho návrhu je rovnako ako predloženie alebo pozmenenie takého návrhu jedným z prejavov jej práva na iniciatívu vo všeobecnom záujme Únie, ktoré je zakotvené v článku 17 ods. 1 prvej vete ZEÚ. V dôsledku toho platí, že rovnako ako výhradne Komisii prináleží rozhodnúť, či predloží alebo nepredloží legislatívny návrh a či pozmení alebo nepozmení svoj pôvodný návrh alebo už pozmenený návrh, výhradne Komisii prináleží aj rozhodnúť, či tento návrh ponechá alebo stiahne, pokiaľ ešte nebol prijatý.²⁰ Článok 7 protokolu o subsidiarite je dôkazom toho, že autori Zmluvy o FEÚ chápali právo Komisie stiahnuť návrh ako všeobecné právo.

32. Ustálená prax Komisie je zárukou rešpektovania právomocí ostatných inštitúcií Únie a zásady lojálnej spolupráce. Okrem periodických hromadných stiahnutí návrhov Komisia pristupuje k jednorazovému stiahnutiu, keď konštatuje nedostatok politickej podpory svojej iniciatívy.²¹

33. Pokiaľ ide o prejednávajúcu vec, Komisia v prvom rade popiera, že by zasiahla do právomocí normotvorcu Únie.²² Napadnuté rozhodnutie prijala na základe povinností, ktoré jej prislúchajú v rámci legislatívneho procesu a z ktorých v zmysle článku 17 ods. 1 ZEÚ vyplýva, že sa ujíma vhodných iniciatív na podporu všeobecného záujmu Únie, a to v priebehu celého procesu. Komisia popiera, že by napadnuté rozhodnutie porušovalo článok 293 ods. 1 ZFEÚ, a poukazuje na to, že ide o procesné pravidlo, a nie o vyjadrenie nejakej všeobecnej zásady, podľa ktorej by Rada mala právo prijať akt za každých okolností v rozpore s povinnosťou stanovenou v článku 13 ods. 2 ZFEÚ. Uvedený článok 293 ods. 1 ZFEÚ zároveň Komisii nebráni v stiahnutí legislatívneho návrhu.

34. Pokiaľ ide o ustanovenie článku 293 ods. 2 ZFEÚ, je dôkazom toho, že Komisia zohráva úlohu počas celého legislatívneho procesu a táto úloha nespočíva len v podpore kontaktov medzi spolunormotvorcami s cieľom zblížiť ich pozície, ale aj v plnení vlastných povinností v rámci trialógov, a to obhajovaním svojej pozície a v prípade potreby stiahnutím svojho pôvodného návrhu za takých okolností, akými sú okolnosti prejednávanej veci.

35. Komisia napokon popiera, že by napadnuté rozhodnutie porušovalo zásadu demokracie, pričom zdôrazňuje, že má rovnako ako ostatné inštitúcie Únie svoju demokratickú legitimitu najmä na základe článku 17 ods. 7 a 8 ZEÚ a politickú legitimitu pred Parlamentom.

19 — Je pravda, že Spolková republika Nemecko uvádza toto tvrdenie v rámci druhého žalobného dôvodu založeného na porušení zásady lojálnej spolupráce. Odpoveď na túto výhradu je však zásadná na účely priznania právomocí stiahnuť návrh ako takej.

20 — Pozri v tomto zmysle rozsudok Fediol/Komisia (188/85, EU:C:1988:400, bod 37).

21 — Komisia ďalej uvádza, že v rokoch 1977 až 1994 v zriedkavých prípadoch, keď nebolo možné dospieť k riešeniu v súlade s právom Únie, stiahla svoj legislatívny návrh s odôvodnením, že normotvorca má v úmysle prijať akt, ktorý by skreslil jej návrh, výrazne by narušil inštitucionálnu rovnováhu alebo by obsahoval zjavne protiprávne ustanovenia. Pozri pracovné programy Komisie na roky 2011, 2012 a 2013 [KOM(2010) 623 v konečnom znení, KOM(2011) 777 v konečnom znení a COM(2012) 629 final].

22 — Pozri v tomto zmysle rozsudok Eurotunnel a i. (EU:C:1997:532, bod 39).

B – *Analýza (existencia, rozsah a výkon právomoci stiahnuť legislatívny návrh v rámci riadneho legislatívneho postupu v zmysle článku 294 ZFEÚ)*

1. Úvod

36. Zdá sa síce, že účastníci tohto konania sa zhodnú na tom, že právo Únie Komisii umožňuje stiahnuť legislatívny návrh, nezhodnú sa však na ústavnom základe a rozsahu takej právomoci. V dôsledku toho najprv určím právny základ a podstatu právomoci Komisie stiahnuť návrh a až potom sa budem zaoberať presnou právnou povahou rozhodnutia stiahnuť návrh z hľadiska rozsahu možného súdneho preskúmania takého aktu.²³

2. Ústavný základ právomoci stiahnuť návrh

37. Rada sa odvoláva na porušenie zásady zverených právomocí a súčasne vo svojom prvom žalobnom dôvode jasne uvádza obavy z toho, že Komisii by bola priznaná právomoc, na základe ktorej by mohla zablokovať legislatívnu činnosť Únie a dostala by sa do postavenia spolunormotvorcu s právom legislatívneho veta, čím by Parlament a Radu zbavila ich výsad. Rada zároveň pripúšťa, že v praxi bola vždy uznávaná možnosť Komisie stiahnuť legislatívny návrh ako dôsledok práva na iniciatívu, z toho však nemožno vyvodiť existenciu „práva“ stiahnuť návrh.

38. Ja sa však na jednej strane domnievam, že tieto obavy nie sú opodstatnené, lebo samotné priznanie právomoci stiahnuť legislatívny návrh časovo obmedzenej podľa článku 294 ZFEÚ prispieva k zachovaniu rovnováhy v súlade s článkom 13 ods. 2 ZEÚ v tom zmysle, že v dôsledku neho musí každá inštitúcia pri výkone svojich právomocí rešpektovať právomoci ďalších inštitúcií.²⁴ Okrem toho sa domnievam, že prístup, ktorý na jednej strane pripúšťa existenciu jednorazovej možnosti Komisie stiahnuť návrh „obmedzenej na situácie objektívnej povahy a nezávislé od osobitných záujmov Komisie“ a na druhej strane popiera existenciu takej právomoci Komisie, má v sebe vnútorný rozpor.

39. Na druhej strane však nesúhlasím ani so stanoviskom, ktoré podľa všetkého presadzuje Komisia, keď tvrdí, že rozhodnutie stiahnuť návrh podlieha rovnakým pravidlám ako predloženie legislatívneho návrhu. Domnievam sa totiž, že ustanovenia Zmluvy nevychádzajú z prístupu založeného na dokonalej symetrii medzi právom na legislatívnu iniciatívu a možnosťou stiahnuť návrh. Naopak, možnosť stiahnuť návrh je právomocou, ktorá je síce významná, no má vlastné črty a osobitné obmedzenia.

40. Je nesporné, že Zmluvy výslovne nestanovujú existenciu takej právomoci Komisie stiahnuť legislatívny návrh ani, čo je ešte dôležitejšie, podmienky jej výkonu. Podľa ustálenej tradície však Komisia pristupuje k jednotlivému alebo hromadnému sťahovaniu návrhov v rámci „administratívneho upratovania“.²⁵ V judikatúre Súdného dvora sa možnosť stiahnuť návrh objavuje len príležitostne. Vyplýva z nej, že „Komisia môže stiahnuť alebo pozmeniť svoj návrh... pokiaľ na základe nového

23 — Táto analýza sa v každom prípade týka len výkonu právomocí Komisie v rámci riadneho legislatívneho procesu a obmedzuje sa na vzťahy s ďalšími inštitúciami v tomto rámci.

24 — Rozsudok Parlament/Rada (EU:C:1991:373, bod 20).

25 — Komisia k tomu pristupuje na začiatku funkčného obdobia kolégia komisárov alebo každoročne v rámci celkovej revízie napredovania legislatívneho procesu z hľadiska záväzných cieľov, ako aj v rámci overovania dodržiavania aktuálnych požiadaviek v oblasti zlepšovania právnych predpisov. Pozri napríklad oznámenie Komisie nazvané „Výsledok skríningu návrhov právnych predpisov v legislatívnom procese“ [KOM(2005) 462 v konečnom znení, bod 1]. Pokiaľ ide o problematiku samoobmedzenia legislatívnej právomoci Komisie z politických dôvodov, t. j. s cieľom zabrániť skresleniu legislatívneho návrhu, ku ktorému došlo naposledy v roku 1994, pozri PONZANO, P.: „Le droit d’initiative de la Commission européenne: théorie et pratique“. In: *Revue des affaires européennes*. 2009 – 2010/1, s. 27 a nasl. (k dispozícii na adrese: <http://ddata.over blog.com/xxxxxyy/2/48/17/48/Fichiers pdf/Europe/Droit-d-initiative-de-la-Commission.pdf>, s. 11), ktorý odkazuje na RASMUSSEN, A.: Challenging the Commission’s right of initiative. In: *West European Politics*. zv. 30, č. 2, 244 – 264, marec 2007. Nakoniec pozri odpoveď Komisie z 23. januára 1987 na písomnú otázku č. 2422/86, ktorú podal pán Fernand Herman, týkajúcu sa pôsobnosti práva stiahnuť návrh (Ú. v. ES C 220, 1987, s. 6.)

posúdenia záujmov Spoločenstva dospeje k záveru, že prijatie predmetných opatrení je zbytočné“.²⁶ Možnosť stiahnuť návrh pripúšťa aj protokol o subsidiarite, ktorý upravuje stiahnutie legislatívneho návrhu v prípade pochybností v súvislosti s dodržiavaním zásady subsidiarity, ktoré vyjadria vnútroštátne parlamenty.

41. V tomto smere chcem na úvod poukázať na to, že legitimita Únie vychádza z konštatovania, že zakladajúce Zmluvy sa považujú za ústavnú listinu vytvárajúcu právny poriadok, ktorému podliehajú občania Únie.²⁷ Z tejto legitimity vyplýva, že pravidlami tvorby vôle inštitúcií, ktoré sú stanovené Zmluvou, „nemôžu disponovať ani členské štáty, ani samotné inštitúcie“.²⁸ Hranice právomoci, ktorú Komisii zveruje osobitné ustanovenie Zmluvy, najmä nemožno odvodiť zo všeobecnej zásady, ale z výkladu presného znenia predmetného ustanovenia.²⁹

42. Podľa článku 14 ods. 1 ZEÚ a článku 16 ods. 1 ZEÚ v spojení s článkom 289 ods. 1 ZFEÚ je teda „zákonodarná“ funkcia zverená Parlamentu a Rade. Vykonávajú ju spoločne. Naopak, podľa článku 17 ods. 2 ZEÚ môže byť legislatívny akt prijatý len na návrh Komisie, pokiaľ Zmluvy nestanovujú opak. Komisia v súlade s článkom 17 ods. 1 ZEÚ podporuje všeobecný záujem Únie a ujíma sa vhodných iniciatív na tento účel.

43. Myšlienka, podľa ktorej je Komisia poverená úlohou zistiť, aký je všeobecný záujem všetkých členských štátov, a navrhnúť vhodné riešenia na jeho presadenie, viedla v systéme Spoločenstva k tomu, že Komisia získala takmer monopol legislatívnej iniciatívy.³⁰ Niekedy sa síce poukazuje na politickú eróziu tejto právomoci Komisie, je však dôležité zdôrazniť, že postupné reformy inštitucionálneho rámca nezmenili *obsah* práva Komisie na iniciatívu.³¹

44. V tejto súvislosti síce uznávam vplyv vývoja práva Únie na pojem „metóda Spoločenstva“,³² tá je však napriek tomu uplatniteľná a zodpovedá originálnemu systému rozdelenia právomocí³³ vedúcemu k rozhodovacím procesom, na základe ktorých sa Únia odlišuje od akéhokoľvek iného štátneho subjektu alebo medzivládnej medzinárodnej organizácie. Uvedená metóda teda predstavuje charakteristiku *sui generis* nadnárodného legislatívneho mechanizmu stanoveného v Zmluvách.

26 — Rozsudok Fediol/Komisia (EU:C:1988:400).

27 — Pozri v tomto zmysle stanovisko 1/91 (EU:C:1991:490, bod 21) a rozsudok van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1, s. 2).

28 — Rozsudok Spojené kráľovstvo/Rada (68/86, EU:C:1988:85, bod 38), ako aj návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Póires Maduro vo veci Parlament/Rada (C-133/06, EU:C:2007:551, bod 29).

29 — Rozsudok Francúzsko a i./Komisia (188/80 až 190/80, EU:C:1982:257, bod 6).

30 — Pozri príspevok, ktorý predniesli páni Barnier a Vittorino, členovia Konventu: *Le droit d'initiative de la Commission*. Európsky konvent, Brusel, 3. septembra 2002, CONV 230/02. Je nesporné, že toto právo už nie je výhradné, najmä z hľadiska článku 7 ZEÚ, článku 11 ods. 4 ZEÚ, článku 129 ods. 3 a 4 ZFEÚ, článku 252 prvého odseku ZFEÚ a článku 308 tretieho odseku ZFEÚ.

31 — Pozri najmä štúdiu SOLDATOS, P.: *L'urgence de protéger le pouvoir d'initiative législative de la Commission européenne*. In: *L'Union européenne et l'idéal de la meilleure législation*. Éditions Pédone, 2013, s. 175 – 190.

32 — Jean Monnet v súvislosti s budovaním Európy uviedol, že „jeho základom je neustály dialóg organizovaný [Spoločenstvom] medzi vnútroštátnymi inštitúciami a inštitúciami Spoločenstva, ktorého ciele sú prepojené a možno ich dosiahnuť len spoločne... Tento dialóg neoddeliteľný od rozhodovania predstavuje samotnú podstatu života Spoločenstva a odlišuje ho od moderných politických systémov.“ (MONNET, J.: *Mémoires*. Paris, 1976, s. 626). Pokiaľ ide o právnu náuku, pozri *ex multis* DEHOUSSE, R.: *La méthode communautaire, a-t-elle encore un avenir?* In: *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis*. Zv. I, 2003, s. 95; MANIN, P.: *La méthode communautaire: changement et permanence*. In: *Mélanges en hommage à Guy Isaac*. Diel 1, 2004, s. 213 – 237. Pokiaľ ide o metódu Spoločenstva ako „jadro“ európskej integrácie v rámci Spoločenstiev vo vzťahu k viac „medzivládny“ systémom, pozri tiež návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Mazák vo veci Komisia/Rada (C-440/05, EU:C:2007:393).

33 — Pozri bielu knihu o riadení [KOM(2001) 428]: „Metóda vychádza z týchto zásad: 1. Komisia ako jediná predkladá legislatívne návrhy a návrhy politik. Nezávislosť posilňuje jej schopnosť vykonávať politiky, byť ochrankyňou Zmluvy a zastupovať Úniu v medzinárodných rokovaniach. 2. Legislatívne a rozpočtové akty sú prijímané Radou (zastupujúcou členské štáty) a Parlamentom (zastupujúcim občanov). Uplatňovaním politik sú poverené Komisia a vnútroštátne orgány. 3. Súdny dvor Európskych spoločenstiev je zárukou rešpektovania právneho štátu.“ [*neoficiálny preklad*]

45. Bolo by teda podľa môjho názoru nesprávne jednoducho pripodobniť úlohu, ktorú v tejto súvislosti plní Komisia, k atribútu výkonnej funkcie v úzkom zmysle slova.³⁴ Komisia totiž nevystupuje len ako budúci orgán vykonávajúci legislatívne ustanovenia prijaté Parlamentom a Radou, ale ako ochranca všeobecného záujmu Únie, totiž ako inštitúcia, ktorá ho môže pripomínať.³⁵

46. Povinnosť presadzovať záujmy Únie, ktorá Komisii prináleží podľa článku 17 ods. 1 ZEÚ, je podľa môjho názoru hlavným základom na to, aby jej bola priznaná právomoc stiahnuť návrh legislatívneho návrhu.

47. Je pravda, že Zmluva o EÚ Komisii nepriznáva postavenie spolunormotvorcu. Jej účasť na legislatívnom procese však vyplýva z jej právomoci iniciatívy v zmysle článku 17 ZEÚ a z ustanovenia článku 293 ods. 1 ZFEÚ, podľa ktorého môže Rada pozmeniť návrh Komisie len jednomyselným rozhodnutím, ako aj z článku 293 ods. 2 ZFEÚ, ktorý ju oprávňuje pozmeniť legislatívny návrh, pokiaľ Rada ešte nerozhodla. Právomoc stiahnuť návrh v dôsledku toho vyplýva z úlohy, ktorú Komisia plní v rámci legislatívneho procesu, a teda vychádza z článku 17 ods. 1 a 2 ZEÚ v spojení s článkom 293 ods. 1 a 2 ZFEÚ.

48. Z judikatúry týkajúcej sa inštitucionálnej rovnováhy okrem toho vyplýva, že pokiaľ Zmluvy priznávajú Komisii ústavnú výsadu, ktorá jej dáva právomoc úplne nezávisle posúdiť vhodnosť legislatívneho návrhu alebo jeho pozmenenia, nijaká iná inštitúcia nemôže Komisiu prinútiť, aby sa ujala iniciatívy, ak ju Komisia nepovažuje za potrebnú v záujme Únie.³⁶ Výkon právomoci stiahnuť návrh tak možno považovať za najvyšší prejav monopolu legislatívnej Komisie na iniciatívu vyjadrujúci jej úlohu ochrankyne záujmov Únie.

49. Z tohto dôvodu sa domnievam, že pri súčasnom stave práva Únie priznanie alebo potvrdenie právomoci Komisie stiahnuť návrh nemôže byť v rozpore so zásadou zverených právomocí v zmysle článku 13 ods. 2 ZFEÚ. Ide skôr o jej osobitný prejav, ktorý nezasahuje do podmienok výkonu uvedenej právomoci, tie však môžu prípadne narušiť ústavnú rovnováhu, čo preskúvam nižšie.

50. V tomto smere je potrebné uznať význam článku 293 ZFEÚ,³⁷ ktorý je nástrojom určeným na zabezpečenie rovnováhy medzi právomocami Rady a Komisie.³⁸ Uvedené ustanovenie, ktorého znenie sa od podpisu Zmluvy EHS len málo zmenilo, totiž obsahuje dve úzko prepojené ustanovenia, z ktorých prvé vylučuje prijatie právneho predpisu Radou bez súhlasu Komisie a druhé Komisii umožňuje jednoduchým spôsobom kedykoľvek zmeniť vlastný návrh tak, aby Rada nebola nútená hlasovať jednomyselne.³⁹ Postupnými zmenami Zmluvy sa však obmedzilo použitie jeho odseku 1, najmä odkedy sa všeobecne uplatňuje spolurozhodovací postup a neskôr riadny legislatívny postup v zmysle Lisabonskej zmluvy. Článok 293 ods. 1 ZFEÚ sa totiž neuplatňuje v prípade zmierovacieho výboru ani v prípade tretieho čítania v zmysle článku 294 ZFEÚ, ani v rámci rozpočtového procesu, lebo na tieto situácie sa vzťahujú osobitné ustanovenia.

34 — Také pripodobnenie by vyústilo do paralelizmu s klasickými parlamentnými systémami, v ktorých právo na legislatívnu iniciatívu prináleží panovníkovi. Z historického hľadiska však táto výsada panovníka bola ovplyvnená právomocou predkladať pozmeňujúce a dopĺňujúce návrhy priznanou vnútroštátnym parlamentom, ktoré následne získali vlastné právo na legislatívnu iniciatívu.

35 — ROLAND, S.: *Le triangle décisionnel communautaire à l'aune de la théorie de la séparation des pouvoirs*. Bruylant, 2008 (citácia p. Tropera), s. 315.

36 — Pozri v tomto zmysle rozsudok Parlament/Rada (EU:C:1990:217, bod 19).

37 — Právna náuka zdôrazňuje, že samotný článok 293 ZFEÚ je odrazom sily práva Komisie na iniciatívu. Pozri v tomto zmysle GRABITZ/HILF/NETTESHEIM, KRAJEWSKI/RÖSSLEIN: *Das Recht der Europäischen Union*. 53. Ergänzungslieferung 2014, AEUV Art. 293, Kommissionsvorschlag, Änderungsrecht, Rn. 1.

38 — Pripomínam, že článok 293 ZFEÚ stanovuje: „1. Ak podľa zmlúv Rada koná na návrh Komisie, môže Rada taký návrh zmeniť a doplniť iba jednomyselne okrem prípadov uvedených v článku 294 ods. 10 a 13 ZFEÚ, článku 310 ZFEÚ, článku 312 ZFEÚ, článku 314 ZFEÚ a v článku 315 druhom odseku ZFEÚ. 2. Komisia môže zmeniť svoj návrh kedykoľvek v priebehu postupu, ktorý vedie k prijatiu aktu Únie až do uznesenia Rady.“

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

51. Nakoniec je potrebné preskúmať tvrdenie nemeckej vlády týkajúce sa zásady demokracie z hľadiska posilnenia úlohy Parlamentu ako spolunormotvorcu. Uvedená vláda totiž navrhuje vykladať článok 293 ods. 2 ZFEÚ v tom zmysle, že sa týka najmä priebehu rokovaní medzi Parlamentom a Radou. Taký výklad podľa všetkého vychádza z predpokladu, že po dosiahnutí politickej dohody medzi normotvorcami by Komisia nemohla uplatňovať svoje výsady vo vzťahu k legislatívnemu návrhu, čo by bolo potvrdením jej úlohy sprostredkovateľa v službách normotvorcu („honest broker“).

52. Pripúšťam síce, že účasť Parlamentu na legislatívnom procese je odrazom základnej demokratickej zásady, podľa ktorej sa ľudia zúčastňujú na výkone moci prostredníctvom reprezentatívneho zhromaždenia,⁴⁰ domnievam sa však, že keby bola hneď na úvod prijatá zásada prednosti, ktorá má maximalizovať účasť Parlamentu na rozhodovacom procese, znamenalo by to narušenie inštitucionálnej rovnováhy stanovenej Zmluvou.⁴¹ Okrem toho je potrebné takúto diskusiu zasadiť do správneho ústavného kontextu, a to do kontextu sporov týkajúcich sa právneho základu aktu, ktorý sa má prijať. V prejednávanej veci sa však rieši odlišná otázka ústavného základu právomoci stiahnuť legislatívny návrh. Judikatúra Súdneho dvora v každom prípade nepodporuje prístup presadzovaný uvedenou vládou.⁴²

53. Parlament navyše od nadobudnutia účinnosti Lisabonskej zmluvy získal ako spolunormotvorca v rámci riadneho legislatívneho postupu rovnaké postavenie ako Rada, čo je podľa môjho názoru zásadný prejav zvýšenia hodnoty Parlamentu v súčasnom štádiu vývoja práva Únie. Význam vzťahu medzi Parlamentom a Radou a zodpovedajúce oslabenie úlohy Komisie sú ľahko viditeľné najmä pri porovnaní prvého čítania a nasledujúcich čítaní v rámci legislatívneho procesu v zmysle článku 294 ZFEÚ.⁴³ Druhé čítanie sa tak už netýka návrhu Komisie, ale pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov k pozícii Rady, voči ktorým môže Komisia vydať súhlasné alebo nesúhlasné stanovisko⁴⁴. Postup potom pokračuje tretím čítaním, ktoré vychádza z návrhu prijatého Parlamentom a Radou.⁴⁵

54. Je pravda, že význam rokovaní medzi Parlamentom a Radou je uznávaný od prvého čítania. Rada má výhodu prijatia „všeobecného usmernenia“, ktoré sa *de facto* považuje za základný prvok rokovaní.⁴⁶ V znení článkov 293 ZFEÚ a 294 ZFEÚ však nič nepodporuje tézu absolútnej prevahy formálnej alebo neformálnej politickej dohody medzi Parlamentom a Radou nad výkonom práva Komisie na iniciatívu vo fáze prvého čítania. Naopak, výkon tejto právomoci je prejavom inštitucionálnej rovnováhy. Samotná nemecká vláda v tomto smere pripúšťa, že Komisia môže v určitých prípadoch stiahnuť svoj návrh na základe nepísaného doplnkového práva.

40 — Pozri v tomto zmysle rozsudky Komisia/Rada, nazývaný „Oxid titaničitý“ (C-300/89, EU:C:1991:244, bod 20), Parlament/Rada (C-65/93, EU:C:1995:91, bod 21) a Parlament/Rada (C-155/07, EU:C:2008:605, bod 78).

41 — Súhlasím teda s názorom, ktorý vyjadril generálny advokát Poiars Maduro vo veci Komisia/Parlament a Rada (C-411/06, EU:C:2009:189, poznámka pod čiarou 5). Pripustil síce totiž dôležitosť priamej demokratickej reprezentácie ako meradla európskej demokracie, zároveň však zdôraznil, že európska demokracia zahŕňa aj citlivú rovnováhu medzi národným a európskym rozmerom demokracie bez toho, aby jeden prevládal nad druhým. Európsky parlament preto nemá v legislatívnom procese rovnakú právomoc ako vnútroštátne parlamenty, a hoci by bolo možné obhajovať posilnenie právomocí Európskeho parlamentu, bolo by na európskych národoch, aby o tom rozhodli prostredníctvom revízie Zmlúv.

42 — Súdny dvor totiž konštatoval, že pokiaľ by sa niektorej inštitúcii priznala možnosť vytvárať odvodené právne základy či už v zmysle sprísnenia, alebo v zmysle zjednodušenia podmienok prijímania aktu, viedlo by to k tomu, že by sa tejto inštitúcii umožnilo ohroziť zásadu inštitucionálnej rovnováhy. Pozri v tomto zmysle rozsudok Parlament/Rada (EU:C:2008:257, body 56 a 57).

43 — Článok 294 ods. 1 až 6 ZFEÚ znie takto: „1. Ak zmluvy pri prijímaní aktu odkazujú na riadny legislatívny postup, uplatňuje sa nasledujúci postup. / 2. Komisia predloží Európskemu parlamentu a Rade návrh. / Prvé čítanie / 3. Európsky parlament prijme svoju pozíciu v prvom čítaní a predloží ju Rade. / 4. Ak Rada schváli pozíciu Európskeho parlamentu, dotknutý akt sa prijme v znení, ktoré zodpovedá pozícii Európskeho parlamentu. / 5. Ak Rada neschváli pozíciu Európskeho parlamentu, prijme svoju pozíciu v prvom čítaní a predloží ju Európskemu parlamentu. / 6. Rada v plnom rozsahu informuje Európsky parlament o dôvodoch, ktoré ju viedli k prijatiu pozície v prvom čítaní. Komisia v plnom rozsahu informuje o svojej pozícii Európsky parlament.“

44 — Článok 294 ods. 7 písm. c) ZFEÚ stanovuje: „Ak do troch mesiacov od tohto oznámenia Európsky parlament navrhne väčšinou svojich členov zmeny a doplnenia pozície Rady v prvom čítaní, takto zmenené a doplnené znenie sa predloží Rade a Komisii; Komisia k týmto zmenám a doplneniam vydá stanovisko.“

45 — Článok 294 ods. 11 ZFEÚ stanovuje: „Na rokovaníach Zmierovacieho výboru sa zúčastňuje Komisia, ktorá vyvinie akékoľvek užitočné iniciatívy s cieľom zblížiť pozície Európskeho parlamentu a Rady.“

46 — Pozri JACQUÉ, J. P.: Le Conseil après Lisbonne. In: *Revue des affaires européennes*. 2012/2, s. 213 a nasl.

55. Zo všetkých predchádzajúcich úvah vyplýva, že priznanie právomoci stiahnuť návrh Komisii treba relativizovať v tom zmysle, že takú právomoc možno vzhľadom na jej účinky vykonávať len pri dodržiavaní hraníc stanovených Zmluvami a všeobecnými právnymi zásadami. Úplne teda súhlasím s Radou, keď zdôrazňuje, že právomoc stiahnuť návrh nemožno zneužívať.⁴⁷ Je teda potrebné načrtnúť obrysy právomoci stiahnuť návrh.

3. O podstate právomoci Komisie stiahnuť návrh

56. V prvom rade považujem za nesporné, že priznanie právomoci stiahnuť návrh a najmä jej vykonávanie zo strany Komisie majú vplyv na normatívne postavenie ostatných inštitúcií zúčastňujúcich sa na legislatívnom procese. Keďže totiž presadzovanie záujmov Únie je súčasťou úlohy, ktorou je Komisia poverená na základe Zmluvy, jej výkon je prekážkou pokračovania legislatívneho procesu zo strany spolunormotvorcov. Právomoc stiahnuť návrh teda nemôže byť neobmedzená vzhľadom na to, že definitívnym spôsobom ovplyvňuje ich právne postavenie.

57. Po prvé právomoc stiahnuť návrh je predovšetkým výsadou, ktorá je Komisii priznaná v obmedzenom časovom horizonte. V rámci riadneho legislatívneho postupu Komisia plní dôležitú funkciu ochrankyne všeobecného záujmu v rozličných fázach konania, v dôsledku čoho pôsobí ako politický rozhodca medzi inštitúciami a zároveň si zachováva vlastnú autonómiu. Úloha Komisie sa v priebehu legislatívneho procesu významne mení. To isté teda musí platiť pre právomoc stiahnuť legislatívny návrh, ktorú si nemožno zamieňať s právom legislatívneho veta, ktoré je výsadou výkonnej moci a vo všeobecnosti je priznané hlave štátu, aby mohla dočasne alebo definitívne zabrániť nadobudnutiu účinnosti legislatívneho aktu, ktorý prijala inštitúcia so zákonodarnou mocou.

58. Práve z tohto dôvodu treba článok 293 ods. 2 ZFEÚ, na základe ktorého má Komisia právomoc pozmeniť návrh, chápať ako ustanovenie, z ktorého vyplýva aj časové obmedzenie výkonu právomoci stiahnuť návrh.

59. Z porovnania jednotlivých čítaní upravených v článku 294 ZFEÚ totiž vyplýva, že vo fáze prvého čítania Komisia vykonáva svoju právomoc iniciatívy s výhradou dodržiavania všeobecných zásad, zatiaľ čo v druhom a treťom čítaní sú jej ústavné výsady čím ďalej, tým viac oslabené.

60. Keď Rada prijme „svoju pozíciu v prvom čítaní“ v zmysle článku 294 ods. 5 ZFEÚ, znamená to, že „konala“ v zmysle článku 293 ods. 1 ZFEÚ, takže úloha Komisie je potom podľa ustanovení článku 294 ods. 7 písm. c) ZFEÚ v spojení s článkom 294 ods. 9 ZFEÚ obmedzená na vydanie stanoviska k zmenám a doplneniam navrhnutým Parlamentom v druhom čítaní k pozícii Rady prijatej v prvom čítaní. Rozdelenie legislatívnej právomoci medzi Parlament a Radu, ktorá má pôvod v bývalom postupe spolupráce, tak Komisii neumožňuje zmeniť, a tým menej stiahnuť jej návrh po oficiálnom prijatí pozície Radou. Komisia napriek tomu zostáva plne zapojená do postupu až do jeho ukončenia. Rade totiž musí byť predložené stanovisko Komisie k zmenám a doplneniam navrhnutým Parlamentom a až následne sa môže vyjadriť k pozícii Parlamentu.⁴⁸

61. Keďže teda právomoc stiahnuť návrh je jedným z prejavov úloh, ktoré Komisii ukladajú Zmluvy, a najmä jej právomoci legislatívnej iniciatívy, článok 294 ods. 5 ZFEÚ je potrebné vykladať v tom zmysle, že stanovuje časovú lehotu, po uplynutí ktorej už Komisia nie je oprávnená stiahnuť návrh legislatívneho aktu.⁴⁹

47 — Bod 62 žaloby.

48 — Pokiaľ ide o podrobnosti, pozri Príručku riadneho legislatívneho postupu, brožúru Rady z roku 2010, ktorá je k dispozícii na tejto internetovej adrese: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/QC3109179SKC.pdf>.

49 — Je teda samozrejmé, že pokiaľ Rada schváli pozíciu Parlamentu v zmysle článku 294 ods. 4 ZFEÚ, Komisia už nemôže vykonávať svoju právomoc stiahnuť návrh.

62. Aj osobitný prípad stiahnutia návrhu vyplývajúci z protokolu o subsidiarite podporuje taký výklad časového obmedzenia právomoci stiahnuť návrh. Ak totiž Komisia napriek pochybnostiam vnútroštátnych parlamentov vyjadreným v zmysle článku 6 uvedeného protokolu, pokiaľ ide o súlad návrhu legislatívneho aktu so zásadou subsidiarity, ponechá svoj návrh, normotvorca je podľa článku 7 ods. 3 písm. a) toho istého protokolu povinný vyjadriť sa k dodržaniu zásady subsidiarity pred ukončením prvého čítania. Z toho vyplýva, že prípadné námietky vnútroštátnych parlamentov, ako aj rozhodnutie Komisie o stiahnutí, ponechaní alebo zmene jej návrhu musia byť prijaté v skoršej fáze a v každom prípade pred ukončením prvého čítania.

63. Takéto určenie časových hraníc okrem toho potvrdzuje, že doterajšie hromadné sťahovanie návrhov zo strany Komisie je v súlade so zákonom. Keďže totiž v prvom čítaní nie sú stanovené záväzné lehoty, Komisia je v tejto fáze stále zodpovedná za osud legislatívnych návrhov. Vzhľadom na neexistenciu lehoty pre prvé čítanie môžu rozpravy trvať tak dlho, ako inštitúcie uznajú za vhodné, dokonca aj niekoľko rokov. V tejto súvislosti sa teda zdá byť logické priznať Komisii právomoc či dokonca povinnosť stiahnuť svoj návrh, keď už nie je presvedčená o tom, že predmetný akt ešte zodpovedá všeobecnému záujmu Únie. Naopak, v druhom alebo treťom čítaní sa prísne uplatňujú záväzné lehoty, ktoré sú veľmi krátke,⁵⁰ a „pánmi“ aktu, ktorý sa má prijať, sa stávajú spolunormotvorcovia.

64. Zasadenie právomoci stiahnuť návrh do rámca ustanovenia Zmluvy napokon zodpovedá základnej požiadavke právnej istoty. V tejto súvislosti nemožno prijať tvrdenie nemeckej vlády,⁵¹ podľa ktorého formalizovanie dohody medzi Parlamentom a Radou v podobe výsledku trialógov je prekážkou stiahnutia legislatívneho návrhu Komisiou. Treba síce uznať dvojaký rozmer legislatívneho procesu – právny, ale aj politický, pričom ten politický je rozhodujúci v tom zmysle, že umožňuje dosiahnutie konsenzu.⁵² Nevyhnutnosť právnej disciplíny vyplývajúca z ústavnej zásady reprezentatívnej demokracie, ktorá si vyžaduje transparentné postupy pri prijímaní legislatívnych aktov, však má prednosť v tom zmysle, že konsenzus musí byť neskôr zakotvený v niektorom z ustanovení Zmluvy, lebo v opačnom prípade by hrozilo, že činnosť normotvorcu nebude v súlade so zákonom.⁵³

65. Po druhé vzhľadom na časový rámec, ktorý som vymedzil, právomoc stiahnuť návrh podlieha zásadnému obmedzeniu vyplývajúcejmu z nevyhnutnosti dodržiavať zásadu lojálnej spolupráce zakotvenú v článku 13 ods. 2 ZEÚ. V rámci medziinštitucionálneho dialógu, ktorý je základom legislatívneho procesu, totiž platia pre inštitúcie rovnaké vzájomné povinnosti lojálnej spolupráce, ako sú tie, ktorými sa riadia vzťahy medzi členskými štátmi a inštitúciami Únie.⁵⁴

66. Právomoc stiahnuť návrh nakoniec naráža na obmedzenie, ktoré môže byť základom žaloby na nečinnosť v zmysle článku 265 ZFEÚ. Stiahnutie legislatívneho návrhu Komisiou totiž môže byť porušením povinnosti konať.⁵⁵

50 — Prvú fázu riadneho legislatívneho procesu tvorí prvé čítanie, pri ktorom nie je stanovená nijaká lehota, a potom druhé čítanie, pri ktorom sú stanovené dve lehoty: tri mesiace plus jeden mesiac pre druhé čítanie v Parlamente a tri mesiace plus jeden mesiac pre druhé čítanie v Rade. Pre zmierovací výbor platí lehota šesť týždňov (s výhradou predĺženia v zmysle článku 294 ods. 14 ZFEÚ). Pokiaľ ide následne o tretie čítanie v Parlamente a v Rade, uplatňuje sa rovnaká lehota šesť týždňov.

51 — V rámci druhého žalobného dôvodu: nemecká vláda spochybňuje oprávnenosť stiahnutia návrhu v prípadoch uvádzaných Komisiou a zároveň subsidiárne navrhuje vykladať článok 293 ods. 2 ZFEÚ v tom zmysle, že vzhľadom na zásadu lojálnej spolupráce má Komisia posledný termín na vykonanie práva pozmeniť návrh, a tým viac na využitie nepísanej možnosti stiahnuť návrh v okamihu dohody medzi Parlamentom a Radou.

52 — K postaveniu medziinštitucionálnych dohôd sa vrátim v rámci druhého žalobného dôvodu.

53 — Pokiaľ ide o požiadavku transparentnosti, pozri v tomto smere článok 16 ods. 8 ZEÚ, podľa ktorého sú zasadnutia Rady verejné pri prerokúvaní a hlasovaní o návrhu legislatívneho aktu, t. j. keď Rada koná ako normotvorca. Transparentnosť v tomto smere prispieva k posilneniu demokracie tým, že občania si môžu overiť všetky informácie, ktoré boli základom legislatívneho aktu. Pozri v tomto zmysle najmä rozsudok Švédsko a Turco/Rada (C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, bod 46).

54 — Pozri *mutatis mutandis* rozsudok Parlament/Rada (EU:C:1995:91, bod 23).

55 — Pozri v tomto smere uznesenie Parlament/Komisia (C-445/93, EU:C:1996:283). Tento aspekt úzko súvisí aj s tým, že právomoc stiahnuť návrh je obmedzená článkom 241 ZFEÚ v tom zmysle, že Komisia musí byť schopná objasniť dôvody rozhodnutia stiahnuť návrh, pokiaľ Rada požiada Komisiu, aby jej predložila vhodné návrhy v súlade s uvedeným článkom. Predmetné dôvody musia najmä smerovať k preukázaniu toho, že prípadný legislatívny návrh by nezodpovedal záujmom Únie v zmysle článku 17 ods. 1 ZFEÚ. Odráža to aj otázku práva na iniciatívu *de iure a de facto*. Pozri dokument Konventu nazvaný *Le droit d'initiative de la Commission*. CONV 230/02, s. 4.

4. O povahe rozhodnutia stiahnuť legislatívny návrh a o hraniciach preskúmania súdmi Únie

67. Komisia vo svojom vyjadrení k žalobe tvrdí, že napadnuté rozhodnutie prijala z dôvodu, že legislatívny akt, ktorý chceli spolunormotvorcovia prijať napriek jej upozorneniam, bol skreslením jej návrhu a predstavoval závažné narušenie inštitucionálnej rovnováhy v dôsledku zásadnej dohody, ktorú Parlament a Rada uzatvorili s cieľom nahradiť v článku 7 návrhu rámcového nariadenia priznanie výkonnej právomoci Komisii uplatnením riadneho legislatívneho postupu, a to na úkor cieľov účinnosti, transparentnosti a súdržnosti sledovaných uvedeným návrhom. Ďalej uvádza, že zmena, na ktorej sa dohodol Parlament s Radou, by úplne zbavila právnych účinkov ďalšie ustanovenia uvedeného návrhu rámcového nariadenia, ktoré mali predstavovať rámec jej výkonných právomocí.

68. Podľa názoru Komisie skreslenie návrhu rámcového nariadenia nevyplýva ani tak z toho, že by jej nebola zverená právomoc prijímať jednotlivé rozhodnutia o poskytnutí makrofinančnej pomoci, ako skôr z vôle spolunormotvorcov zachovať uplatnenie riadneho legislatívneho postupu. Zdôrazňuje, že pokiaľ by sa v súlade s pôvodným návrhom Parlamentu rozhodlo o uplatnení delegovaných aktov v zmysle podmienok článku 290 ods. 2 ZFEÚ, z jej pohľadu by to nepredstavovalo také skreslenie. Spolunormotvorcovia navyše chceli zmeniť návrh Komisie tak, že by nielenže musela predložiť legislatívny návrh v každom jednotlivom prípade splnenia podmienok poskytnutia makrofinančnej pomoci, ale zároveň by bol do veľmi veľkej miery určený aj samotný obsah jej budúcich návrhov. Jej právo na iniciatívu by teda bolo vopred celkom určené a obmedzené.

69. Rada tvrdí, že aj keby skreslenie legislatívneho návrhu alebo závažné narušenie inštitucionálnej rovnováhy predstavovalo oprávnený dôvod na stiahnutie návrhu, ani jeden z týchto prípadov v prejednávanej veci nenastal.

70. Vzhľadom na to, v akom duchu sa nesú tvrdenia, je podľa všetkého potrebné vopred určiť presnú povahu rozhodnutia o stiahnutí návrhu.

71. K rozhodnutiu stiahnuť legislatívny návrh adresovanému Parlamentu a Rade dochádza počas legislatívneho procesu, ktorý je osobitnou podobou medziinštitucionálneho dialógu.

72. V prejednávanej veci zo spisu jasne vyplýva, že toto rozhodnutie prijaté vzhľadom na dôvody, pre ktoré chce Komisia prerušiť legislatívny proces, je potrebné preskúmať z dvoch hľadísk, ktoré budú východiskom mojej analýzy. Treba teda rozlišovať medzi formálnym hľadiskom týkajúcim sa výkonu právomoci stiahnuť návrh (tu je potrebné overiť, či bola rešpektovaná samotná podstata uvedenej právomoci, ako som ju vymedzil vyššie) na jednej strane a medzi vecným hľadiskom týkajúcim sa dôvodnosti rozhodnutia stiahnuť návrh v konkrétnom prípade (t. j. zásadnými dôvodmi, v dôsledku ktorých sa Komisia rozhodla stiahnuť svoj konkrétny návrh) na druhej strane.

73. Domnievam sa však, že Súdny dvor môže rozhodnutie o stiahnutí návrhu preskúmať len z prvého hľadiska. Naopak, druhé hľadisko týkajúce sa dôvodnosti podlieha preskúmaniu zákonnosti definitívneho aktu, ktorý by bol prijatý len v prípade, že by Komisia neuplatnila svoju právomoc stiahnuť návrh, alebo že by ju uplatnila neoprávnene. Vzhľadom na toto rozlíšenie sa navyše domnievam, že rozhodnutie o stiahnutí návrhu nemusí spĺňať povinnosť odôvodnenia upravenú v článku 296 ZFEÚ, keďže dôvody prijatia aktu podliehajú vecnému preskúmaniu definitívneho aktu. Vráťim sa k tomu v rámci tretieho žalobného dôvodu.

74. Ak by však Súdny dvor preskúmal dôvodnosť rozhodnutia Komisie stiahnuť návrh, znamenalo by to nielen obídanie systému prostriedkov nápravy stanoveného v Zmluve preskúmaním zákonnosti legislatívneho aktu *ex ante*,⁵⁶ ale aj nepriame preskúmanie zákonnosti *legislatívneho aktu in statu nascendi*, ktorý ešte nebol prijatý, a teda nemá právnu existenciu.

56 — Jedinou možnosťou preskúmania *ex ante* je totiž konanie podľa článku 218 ods. 11 ZFEÚ. Z novej judikatúry pozri rozsudok Rada/in 't Veld (C-350/12 P, EU:C:2014:2039, bod 58).

75. Konštatujem teda, že v prejednávanej veci hľadisko týkajúce sa dôvodnosti sporného rozhodnutia zahŕňa politickú analýzu vhodnosti opatrenia, ktoré sa má prijať, preskúmanie osobitostí uplatnenia predmetného aktu, najmä podmienok makrofinančnej pomoci, voľbu právneho základu, otázku rozdelenia právomocí z hľadiska delegovania výkonných právomocí Komisie a všeobecnejšie problematiku možného nesúladu nariadenia, ktoré sa má prijať, so zákonom. Tieto otázky však môžu byť po ukončení riadneho legislatívneho postupu predložené Súdnemu dvoru v rámci žaloby o neplatnosť podanej voči konečnému aktu.

76. Komisia tak tvrdí, že napadnuté rozhodnutie nebolo prijaté na základe úvah týkajúcich sa vhodnosti alebo politickej voľby, ktorú údajne chcela presadiť, keď sa neoprávnene považovala za spolunormotvorcu, ale na základe obavy, že akt prijatý spolunormotvorcami bude v rozpore so záujmami Únie. Ja sa však domnievam, že Súdny dvor nemôže rozhodnúť o súlade takej argumentácie so zákonom pred prijatím predmetného legislatívneho opatrenia, lebo v opačnom prípade by hrozilo, že prekročí právomoci, ktoré mu zverujú Zmluvy.

77. V tejto súvislosti treba pripísať osobitný význam preskúmaniu porušenia zásady rozdelenia právomocí.

78. V prvom rade sa domnievam, že argumentáciu založenú na údajnom skreslení legislatívneho návrhu treba posúdiť v rámci preskúmania definitívneho aktu vzhľadom na to, že ak spolunormotvorca skreslí návrh Komisie, rovná sa to prijatiu rozhodnutia bez návrhu, a teda porušeniu práva Komisie na iniciatívu. V takom prípade je v rozpore so zákonom definitívne opatrenie.⁵⁷

79. Zásah do výsad inštitúcií okrem toho klasicky vyplýva z nesprávnej voľby právneho základu. Voľba právneho základu aktu Únie totiž musí vychádzať z vhodných objektívnych skutočností, ktoré môžu byť predmetom súdneho preskúmania, medzi ktoré patria najmä cieľ a obsah aktu.⁵⁸ Požiadavka právnej istoty si vyžaduje, aby záväzná povaha akéhokoľvek aktu, ktorý smeruje k vytvoreniu právnych účinkov, bola odvodená z ustanovenia práva Únie, ktoré stanovuje právnu formu aktu a ktoré v ňom musí byť výslovne uvedené ako právny základ.⁵⁹ Táto judikatúra sa však neuplatňuje *pred* prijatím aktu, ktorého dôvodnosť je spochybňovaná v rámci incidenčného konania vo vzťahu k hlavnému aktu.

80. V každom prípade za predpokladu, že Súdny dvor môže preskúmať dôvodnosť rozhodnutia o stiahnutí návrhu, treba nájsť odpoveď na otázku, aký by bol právny účinok takeého rozsudku Súdneho dvora najmä z hľadiska jeho záväznosti.

81. Ak by teda Súdny dvor vyhovel výhradám voči dôvodom rozhodnutia o stiahnutí návrhu na vecnej úrovni a rozhodol by, že Komisia neoprávnene považovala postup spolunormotvorcov za skreslenie svojho pôvodného návrhu, legislatívny proces by mohol pokračovať. Keďže podľa článku 278 ZFEÚ žaloby podané na Súdny dvor majú odkladný účinok, len pokiaľ Súdny dvor usúdi, že je potrebné nariadiť odklad výkonu, konanie by sa muselo začať od začiatku, čo znamená, že Komisia by predložila nový legislatívny návrh. Bolo by teda potrebné odpovedať na otázku, do akej miery je rozsudok Súdneho dvora pre Komisiu záväzný v tom zmysle, že obmedzuje výkon jej práva na iniciatívu tak, že Komisia by už nemohla predložiť svoj pôvodný návrh ani návrh, ktorý by sa odchyľoval od pozície spolunormotvorcov „potvrdenej“ Súdnym dvorom. Keby Súdny dvor sankcionoval Komisiu z tohto hľadiska, odchyľil by sa podľa môjho názoru od už citovanej judikatúry, podľa ktorej sú výsady inštitúcií jedným z prvkov inštitucionálnej rovnováhy vytvorenej Zmluvami.⁶⁰

57 — Pozri PETITE, M.: c. d.

58 — Pozri rozsudky Oxid titaničitý (EU:C:1991:244, bod 10) a Huber (C-336/00, EU:C:2002:509, bod 30).

59 — Pozri rozsudok Komisia/Rada (C-370/07, EU:C:2009:590, body 37 až 39).

60 — Rozsudok Parlament/Rada (EU:C:1990:217, bod 20).

82. To isté by nastalo, keby Súdny dvor potvrdil rozhodnutie stiahnuť návrh napríklad s odôvodnením, že právny základ navrhnutý spolunormotvorcami je nesprávny na rozdiel od toho, z ktorého vychádzal návrh Komisie. Považujem za potrebné pripomenúť, že podľa pravidiel Zmluvy o FEÚ, ktorými sa riadi legislatívna činnosť inštitúcií Únie, Parlament a Rada, ktoré konajú spoločne, sú najmä z hľadiska článku 294 ods. 7 písm. a) ZFEÚ a článku 294 ods. 13 ZFEÚ oprávnení pozmeniť v priebehu legislatívneho procesu právny základ navrhnutý Komisiou.⁶¹

83. Vzhľadom na to sa domnievam, že Súdny dvor by si tak prisvojil úlohu rozhodcu *par excellence* v rámci prebiehajúceho legislatívneho procesu.

84. V dôsledku toho vzhľadom na všetky uvedené dôvody navrhujem, aby Súdny dvor v rámci tohto konania nerozhodol o dôvodoch, ktoré Komisia uvádza na podporu svojho rozhodnutia o stiahnutí návrhu. V tomto smere pripomínam, že Komisia tvrdí, že je oprávnená stiahnuť návrh najmä v prípade jeho závažného skreslenia, závažného narušenia inštitucionálnej rovnováhy alebo v prípade, že by obsahoval zjavne protiprávne ustanovenia. Komisia presadzuje aj možnosť stiahnuť návrh z dôvodu neexistencie právomoci Únie alebo porušenia zásady subsidiarity. Podľa môjho názoru však ide o aspekty, ktoré v konkrétnych prípadoch podliehajú preskúmaniu zákonnosti definitívneho aktu prijatého na konci legislatívneho procesu.

85. Navrhujem teda považovať za neúčinné tvrdenia Rady i Komisie týkajúce sa dôvodnosti napadnutého rozhodnutia a obmedziť súdne preskúmanie len na formálne hľadisko súvisiace s podstatou práva stiahnuť návrh, ktorého prvky som uviedol v bodoch 56 až 65 týchto návrhov.

86. Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy navrhujem zamietnuť prvý žalobný dôvod Rady. Keďže zo spisu vyplýva, že Komisia stiahla svoj návrh pred rozhodnutím Rady v zmysle článku 294 ods. 5 ZFEÚ, je potrebné preskúmať druhý žalobný dôvod Rady založený na porušení zásady lojálnej spolupráce.

VI – O porušení zásady lojálnej spolupráce v zmysle článku 13 ods. 2 ZEÚ

A – Argumentácia účastníkov konania

87. V druhom žalobnom dôvode Rada tvrdí, že Komisia v prejednávanej veci porušila zásadu lojálnej spolupráce, ktorú musia podľa judikatúry týkajúcej sa článku 13 ods. 2 poslednej vety ZEÚ dodržiavať aj inštitúcie Únie⁶² najmä v rámci riadneho legislatívneho postupu.⁶³

88. Rada a členské štáty, ktoré ako vedľajší účastníci konania podporujú jej návrhy, tvrdia, že Komisia nevyjadrila svoje výhrady najmä vo fáze prijímania všeobecného usmernenia Rady alebo vo fáze rozpravy o správe v Parlamente, ale tvrdila, že ide o dobrý základ pre neskoršie rokovania. V novembri 2011 jeden z jej úradníkov informoval úradníka Rady o tom, že niektoré zmeny a doplnenia skresľujú podstatu jej návrhu rámcového nariadenia, neuviedol však konkrétne zmenu článku 7 tohto návrhu. Ani „non-paper“ Komisie z januára 2013 nenaznačuje možnosť stiahnutia jej legislatívnej iniciatívy. Komisia napriek tomu, že sa neustále zúčastňovala na pracovných zasadnutiach Rady a na trialógoch, oficiálne prejavila úmysel stiahnuť návrh až v neskorom štádiu, a to počas trialógu z 25. apríla 2013. Z jej interného dokumentu SI(2013)231 vyplýva, že sa rozhodla stiahnuť svoj návrh v ten istý deň, keď mali Parlament a Rada podpísať kompromisné riešenie, ku ktorému dospeli.

61 — Rozsudok Komisia/Rada (C-63/12, EU:C:2013:752, bod 62).

62 — Pozri v tomto zmysle rozsudky Grécko/Rada (204/86, EU:C:1988:450, bod 16) a Parlament/Rada (EU:C:1995:91, body 23 a 27).

63 — Pozri v tomto zmysle spoločné vyhlásenie z roku 2007.

89. Hoci predsedníctvo Rady počas zasadnutia pracovnej skupiny finančných poradcov 7. mája 2013 Komisiu výslovne vyzvalo, aby informovala delegácie o svojom prípadnom úmysle stiahnuť návrh rámcového nariadenia, Komisia vôbec nespomenula skutočnosť, že táto otázka bude na programe zasadnutia kolégia komisárov nasledujúci deň.

90. Nedodržanie zásady lojálnej spolupráce Komisiou je umocnené tým, že nevyčerpala procesné prostriedky upravené v článku 3 ods. 2 a článku 11 ods. 1 rokovacieho poriadku Rady,⁶⁴ aby zistila, či je v prejednávanej veci dosiahnutá jednomyselnosť požadovaná článkom 293 ods. 1 ZFEÚ na zmenu a doplnenie jej návrhu rámcového nariadenia, a že nepožiadala ani o indikatívne hlasovanie na prípravných zasadnutiach Rady.⁶⁵

91. Česká republika a Spolková republika Nemecko tvrdia, že Komisia sa dopustila zneužitia práva⁶⁶. Talianska republika a Spojené kráľovstvo tvrdia, že Komisia bez ohľadu na okamih stiahnutia návrhu rámcového nariadenia vopred vylúčila akúkoľvek diskusiu a akékoľvek rokovania so spolunormotvorcami v súvislosti s obsahom článku 7 uvedeného návrhu, hoci spolunormotvorcovia sa v tomto smere dohodli na spoločnom prístupe.

92. Pokiaľ ide o údajné neskoré stiahnutie návrhu, Komisia zas poukazuje na to, že na zasadnutiach pracovnej skupiny finančných poradcov 15. a 22. novembra 2011 jasne uviedla, že zmeny navrhované Radou spôsobia skreslenie jej návrhu rámcového nariadenia. Pri prijímaní všeobecného usmernenia Rady 15. decembra 2011 nepovažovala za potrebné vyjadriť oficiálne výhrady vzhľadom na to, že toto „všeobecné usmernenie“ predstavovalo len pozíciu, ktorú chcelo predsedníctvo Rady presadzovať v rámci trialógov. V každom prípade v tejto fáze nebolo isté, že uvedená pozícia bude presadená, a to tým viac, že Parlament ešte neprijal svoju pozíciu, a keď ju v máji 2012 prijal, presadzoval v nej rozhodovanie formou prijímania delegovaných aktov. Komisia vo svojom „non-paper“ z januára 2013 následne zopakovala námietky voči pozícii Rady a zároveň uviedla niekoľko možností riešenia patovej situácie.

93. Komisia po druhé uvádza, že jej zástupcovia hneď po trialógu z 30. januára 2013, počas ktorého sa ukázalo riziko skreslenia návrhu rámcového nariadenia, a bezprostredne po získaní povolenia od kolégia komisárov upozornili počas nasledujúcich stretnutí spolunormotvorcov na možnosť stiahnuť tento návrh.⁶⁷ Až keď sa začiatkom mája 2013 ukázalo, že nedokáže presvedčiť spolunormotvorcov o potrebe prehodnotiť ich spoločnú pozíciu, Komisia uplatnila svoju právomoc prijatím napadnutého rozhodnutia.

94. Komisia po tretie tvrdí, že keď sa pripravoval interný dokument SI(2013)231, dátum najbližšieho trialógu ešte nebol známy. Skutočnosť, že napadnuté rozhodnutie bolo prijaté v ten istý deň, keď sa spolunormotvorcovia chystali finalizovať svoju dohodu, je len zhoda okolností. Komisia ďalej uvádza, že keby predčasne naznačila možnosť stiahnuť návrh nariadenia o makrofinančnej pomoci, narušilo by to pokojný priebeh diskusií medzi inštitúciami a správny priebeh legislatívneho procesu.

95. Pokiaľ ide po druhé o nevyužitie ďalších procesných možností vyplývajúcich z rokovacieho poriadku Rady, Komisia tvrdí, že na základe svojej účasti na všetkých pracovných zasadnutiach skupiny finančných poradcov konštatovala, že pozície členských štátov sú úplne jasné a formálne hlasovanie by situáciu nezmenilo.

64 — Rozhodnutie Rady 2009/937/EÚ z 1. decembra 2009, ktorým sa prijíma rokovací poriadok Rady (Ú. v. EÚ L 325, s. 35, ďalej len „rokovací poriadok Rady“).

65 — Pozri v tomto zmysle rozsudok Parlament/Rada (EU:C:1995:91, body 27 a 28).

66 — Pozri najmä rozsudok Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, body 39, 52 a 53).

67 — Komisia má na mysli zasadnutie pracovnej skupiny finančných poradcov z 26. februára 2013 a pri trialógu z 27. februára 2013 (zo spisu vyplýva, že Komisia 12. apríla 2013 poslala mail, v ktorom žiadala o opravu „rekapituláčnej tabuľky“ po tomto trialógu), ako aj zasadnutia pracovnej skupiny finančných poradcov z 9. apríla a z 2. mája 2013 a zasadnutie trialógu z 25. apríla 2013.

B – Posúdenie

96. S cieľom správne rozlíšiť pôsobnosť problematiky zásady lojálnej spolupráce je v prvom rade potrebné poukázať na to, že úplne prvé obmedzenie výkonu právomoci stiahnuť návrh vyplýva zo zákazu zneužitia právomoci. Podľa ustálenej judikatúry v prípade jednotlivého aktu môže dôjsť k zneužitiu právomoci, iba ak z objektívnych, relevantných a zhodujúcich sa dôkazov vyplýva, že bol prijatý výlučne alebo prinajmenšom v rozhodujúcej miere na iné účely, než sú uvádzané, alebo s cieľom vyhnúť sa postupu osobitne stanovenému Zmluvou FEÚ pre okolnosti danej veci.⁶⁸

97. Prípadné porušenie zásady lojálnej spolupráce v dôsledku toho nemožno považovať za zneužitie právomoci.

98. V tomto smere chcem na jednej strane poukázať na to, že zásada lojálnej spolupráce umožňuje vyriešiť takú neistotu vyplývajúcu zo šedých zón Zmlúv, aká vyplýva z podmienok výkonu právomoci stiahnuť návrh. Na druhej strane je pravda, že hoci sa uplatňuje na neformálnu spoluprácu medzi inštitúciami Únie, nemá presne uchopiteľný obsah.⁶⁹

99. Zásada lojálnej spolupráce zakotvená v článku 13 ods. 2 ZEÚ si vyžaduje dodržiavanie rozdelenia jednotlivých právomocí a inštitucionálnej rovnováhy.⁷⁰ Článok 295 ZFEÚ v tomto smere stanovuje, že Parlament, Rada a Komisia môžu s cieľom vzájomnou dohodou upraviť podrobnosti svojej spolupráce uzatvárať medziinštitucionálne dohody, ktoré môžu mať v prípade potreby záväznú povahu.

100. Rada svojím žalobným dôvodom vzhľadom na časový priebeh skutkových okolností sporu Komisii v podstate vytýka, že svoj úmysel stiahnuť návrh prejavila až vo veľmi neskorej fáze trialógov, keď sa bezprostredne blížilo uzatvorenie dohody o uplatnení riadneho legislatívneho postupu medzi Parlamentom a Radou. Rada tak podľa všetkého vychádza z predpokladu, podľa ktorého skutočnosť, že trialóg bol naplánovaný na rovnaký deň ako prijatie napadnutého rozhodnutia, bránila výkonu právomoci stiahnuť návrh zo strany Komisie.

101. Uznávam síce význam trialógu⁷¹ ako vyjadrenia medziinštitucionálnej spolupráce, ako som už uviedol v rámci posúdenia prvého žalobného dôvodu, no politický rozmer legislatívneho procesu napriek tomu nemôže prevládať nad jeho právnym rozmerom.

102. Trialógy totiž prebiehajú v neformálnom rámci a môžu sa uskutočniť vo všetkých fázach postupu a na rôznych úrovniach zastúpenia v závislosti od charakteru očakávanej diskusie.⁷² Rovnako ako zmierovací výbor v rámci riadneho legislatívneho postupu (a predtým spolurozhodovania) zohráva trialóg úlohu rozhodcu v sporoch, ktoré môžu medzi inštitúciami vzniknúť, a usiluje sa o dosiahnutie dohody medzi nimi.

68 — Pozri najmä rozsudky Španielsko/Rada (C-310/04, EU:C:2006:521, bod 69 a citovanú judikatúru), ako aj Španielsko/Rada (C-442/04, EU:C:2008:276, bod 49 a citovanú judikatúru).

69 — Pokiaľ ide o hĺbkovú analýzu, pozri BLUMANN, C.: *Caractéristiques générales de la coopération interinstitutionnelle*. In: *L'union européenne carrefour de coopérations*. L.G.D.J., 2000, s. 29 až 61.

70 — Rozsudky Parlament/Rada (EU:C:1995:91, bod 23) a Grécko/Rada (EU:C:1988:450, bod 16).

71 — Ide o významný orgán, ktorý bol zriadený v 80. rokoch spoločným vyhlásením Európskeho parlamentu, Rady a Komisie o rôznych opatreniach na zlepšenie rozpočtového postupu (Ú. v. ES C 194, 1982, s. 1).

72 — Bod 8 spoločného vyhlásenia z roku 2007.

103. Na rozdiel od zmierovacieho výboru však existencia trialógu nie je zakotvená v Zmluve FEÚ a nepredstavuje právne záväznú fázu priebehu legislatívneho procesu.⁷³ Vyplýva to aj z už citovaného spoločného vyhlásenia z roku 2007, podľa ktorého „list je prejavom ochoty Rady prijať výsledok [trialógu], ktorý podlieha právnomu a lingvistickému overeniu, ak je potvrdený hlasovaním v pléne“.⁷⁴ Z tohto dôvodu sa domnievam, že výhrade založenej na údajne „oneskorenom“ oznámení napadnutého rozhodnutia nemožno vyhovieť.

104. V tomto kontexte považujem za dôležité zdôrazniť, že aktu stiahnutia návrhu musí predchádzať a za ním musí nasledovať rozsiahla komunikácia medzi Komisiou a spolunormotvorcami. Stiahnutie návrhu totiž nemôže byť prekvapením alebo v rozpore s požiadavkou dobrej viery.

105. V tomto smere možno nájsť užitočné informácie v znení medziinštitucionálnych dohôd. Najmä z rámcovej dohody z 20. novembra 2010 uzatvorenej medzi Parlamentom a Komisiou vyplýva, že Komisia poskytne včas podrobné vysvetlenie pred stiahnutím akýchkoľvek návrhov, ku ktorým už Parlament vyjadril svoju pozíciu v prvom čítaní.⁷⁵ Podľa spoločného vyhlásenia z roku 2007 sa okrem toho inštitúcie usilujú lojálne spolupracovať v priebehu celého postupu, pričom plne rešpektujú politickú povahu rozhodovacieho procesu.

106. V prejednávanej veci sa zdá, že Komisia si úplne nesplnila povinnosť rozsiahlej a časovo prispôsobenej komunikácie s ostatnými inštitúciami. Predovšetkým obyčajná výmena elektronickej pošty medzi úradníkmi Komisie a Rady z 25. novembra 2011, v ktorej sa spomína skreslenie návrhu Komisie, nepredstavuje v tomto smere primeraný prostriedok. Zo spisu však vyplýva, že od februára 2013 Komisia na vysokej úrovni opakovane spomenula možnosť stiahnuť návrh.

107. Počas zasadnutia finančných poradcov z 26. februára 2013 tak zástupca Komisie zdôraznil, že navrhované usmernenie skreslí návrh Komisie, v dôsledku čoho by Komisia mohla uvažovať o stiahnutí svojho návrhu.⁷⁶ Počas piateho trialógu si inštitúcie, najmä Parlament, zjavne uvedomovali riziko stiahnutia návrhu, keďže spravodajca pán Kazak Komisiu požiadal, aby svoj návrh ponechala, a nie stiahla.⁷⁷ Komisia následne počas zasadnutia finančných poradcov z 9. apríla 2013 jasne zopakovala možnosť stiahnuť návrh, pokiaľ sa na rozhodnutia o makrofinančnej pomoci uplatní riadny legislatívny postup.⁷⁸ Na zasadnutí z 2. mája 2013 okrem toho Komisia nielen upozornila na riziko stiahnutia návrhu, ale aj pripustila, že útvary Komisie sa na najvyššej úrovni zaoberajú takouto možnosťou.⁷⁹

108. Na základe skutočností uvedených v spise teda nemožno konštatovať porušenie zásady lojálnej spolupráce zo strany Komisie.

109. Pokiaľ ide napokon o otázku nevyčerpania procesných možností upravených v rokovacom poriadku Rady zo strany Komisie, pripomínam, že rokovacie poriadky inštitúcií sú atypické akty, ktoré stanovujú zásady ich organizácie. Čo sa týka možných účinkov vo vzťahu k ďalším inštitúciám, rokovacie poriadky môžu upravovať len podrobnosti spolupráce medzi inštitúciami. Považujem teda za nesporné, že môžu ovplyvniť správanie inej inštitúcie najmä tým, že pre ňu stanovujú určitú požiadavku

73 — Odkazuje naň však spoločné vyhlásenie z roku 2007, ktoré bolo prijaté pred Lisabonskou zmluvou a z ktorého vyplýva (bod 14), že v prípade dohody dosiahnutej v prvom čítaní v Parlamente prostredníctvom neformálnych rokovaní v trialógoch predseda Výboru stálych zástupcov oznámi túto dohodu vo forme pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov k návrhu Komisie.

74 — Pozri bod 14 spoločného vyhlásenia z roku 2007.

75 — Rámcová dohoda o vzťahoch medzi Európskym parlamentom a Európskou komisiou (Ú. v. EÚ L 304, 2010, s. 47). Celá táto dohoda je súčasťou rokovacieho poriadku Parlamentu (v podobe prílohy XIII).

76 — Pozri dokument predložený Komisiou nazvaný Report: Financial Counsellors WG of 26 February 2013, ECFIN/D2/NL/SN324590, s. 3.

77 — Tamže, strana 6: „He asked COM to encourage and not to withdraw its proposal.“

78 — Dokument predložený Komisiou nazvaný Report: Financial Counsellors WG of 9 April 2013 on MFA, ECFIN/D2/NL dl Ares (2013), s. 1 a 5.

79 — Dokument predložený Komisiou nazvaný ECFIN/D2/NL/ dl Ares (2013) Report: Financial Counsellors WG of 2 May 2013 on the MFA, s. 2.

alebo jej priznajú určitú právomoc. Je to prípad článku 3 ods. 2 v spojení s článkom 11 ods. 1 rokovacieho poriadku Rady, z ktorého vyplýva, že Komisia môže požiadať, aby bol do programu zaradený bod, ktorý si vyžaduje hlasovanie. V uvedenom ustanovení však nič nenaznačuje povinnosť Komisie.

110. Rozsudok Parlament/Rada, na ktorý sa Rada odvoláva na podporu svojho žalobného dôvodu,⁸⁰ okrem toho nemal sankcionovať nevyčerpanie procesných prostriedkov zo strany Parlamentu, ale skutočnosť, že jeho rozhodnutie bolo založené na dôvodoch nesúvisiacich s predmetným aktom a predovšetkým nezohľadňovalo naliehavosť konania a nevyhnutnosť prijať nariadenie pred dátumom, ktorý oprávnené presadzovala Rada.

111. V dôsledku toho je vzhľadom na zásadu inštitucionálnej rovnováhy, z ktorej vyplýva autonómia inštitúcií, potrebné zamietnuť názor, podľa ktorého ustanovenia rokovacieho poriadku Rady ukladajú Komisii povinnosť požiadať o hlasovanie skôr, než stiahne svoj legislatívny návrh.

112. V každom prípade konštatujem, že v Zmluvách je stanovené jasné rozdelenie funkcií a právomocí politických inštitúcií Únie. Vyplýva z neho, že každá inštitúcia je oprávnená prispôbovať svoje politické smerovanie a používať dostupné prostriedky na ovplyvňovanie ostatných inštitúcií. Pokiaľ teda dôjde k takému predchádzajúcemu upozorneniu na možnosť stiahnuť návrh, k akému pristúpila Komisia počas piateho trialógu z 26. februára 2013, v nijakom prípade sa to nerovná hrozbe, ktorá by zakladala zneužitie právomoci.

113. V dôsledku toho navrhujem zamietnuť druhý žalobný dôvod.

VII – O porušení povinnosti odôvodnenia

A – Argumentácia účastníkov konania

114. Rada síce pripúšťa, že napadnuté rozhodnutie predstavuje akt „mimo nomenklatúry“, no vo svojom treťom žalobnom dôvode tvrdí, že rozhodnutie o stiahnutí legislatívneho návrhu predstavuje akt podliehajúci súdnemu preskúmaniu. Také rozhodnutie o stiahnutí návrhu by v dôsledku toho malo spĺňať požiadavku odôvodnenia stanovenú v článku 296 druhom odseku ZFEÚ v zmysle jej výkladu uvedeného v judikatúre⁸¹ bez ohľadu na to, či uvedené rozhodnutie predstavuje rozhodnutie v zmysle článku 288 ZFEÚ.⁸²

115. S napadnutým rozhodnutím sa však nespája nijaké vysvetlenie ani uverejnenie a nie sú v ňom uvedené dôvody stiahnutia návrhu.

116. Komisia tvrdí, že Rada si zamieňa konkrétnu povinnosť upravenú v článku 296 ZFEÚ, podľa ktorej je potrebné odôvodniť právne akty Únie v zmysle článku 288 ZFEÚ tak, že sa do samotného znenia predmetného aktu začlení odôvodnenie, so všeobecnou zásadou vyjadrenou v článku 41 ods. 2 písm. c) Charty, podľa ktorej všetky rozhodnutia inštitúcií musia vychádzať z dôvodov, s ktorými je potrebné v určitej forme oboznámiť zainteresované subjekty.

80 — Rozsudok Parlament/Rada (EU:C:1995:91, body 27 a 28).

81 — Pozri najmä rozsudky Rada/Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718, bod 50) a Kendrion/Komisia (C-50/12 P, EU:C:2013:771, body 41 a 42).

82 — Pozri v tomto zmysle rozsudky Komisia/Rada (EU:C:2009:590, bod 42) a Komisia/Rada (EU:C:2013:752, bod 28).

117. Tvrdí, že také rozhodnutie o stiahnutí návrhu, akým je napadnuté rozhodnutie, predstavuje interné procesné rozhodnutie, a nie právny akt v zmysle článku 288 ZFEÚ. Také rozhodnutie nemá adresátov v zmysle článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ alebo článku 288 ZFEÚ. Neobsahuje názov, odkazy, odôvodnenia ani články. Nemusí byť doručené ani uverejnené v zmysle článku 297 ods. 2 ZFEÚ, aby nadobudlo účinnosť. V dôsledku toho sa naň nevzťahuje povinnosť odôvodnenia stanovená v článku 296 ZFEÚ.⁸³

B – Analýza

118. Uznávam síce ústavný význam povinnosti odôvodnenia v zmysle výkladu poskytnutého Súdny dvorom,⁸⁴ na základe povahy a súvislostí prijatia napadnutého aktu však konštatujem, že napadnuté rozhodnutie nepatrí do pôsobnosti povinnosti odôvodnenia stanovenej v článku 296 ZFEÚ.

119. V prejednávanej veci zo znenia listu podpredsedu Komisie vyplýva, že napadnuté rozhodnutie stanovuje jednoznačnú a konečnú pozíciu Komisie,⁸⁵ ktorá vyjadruje zámer Komisie prerušiť legislatívny proces. Ide teda o interné procesné rozhodnutie inštitúcie.

120. V tomto smere pripomínam, že Súdny dvor už v súvislosti s medziinštitucionálnym dialógom akceptoval ústne vyhlásenie komisára odrážajúce návrh Komisie ako právoplatnú etapu legislatívneho procesu. Podľa Súdneho dvora skutočnosť, že tento pozmenený návrh Komisie nemal písomnú podobu, nie je podstatná. Konštatoval totiž: „Článok 149 ods. 3 Zmluvy [teraz článok 293 ods. 2 ZFEÚ] nestanovuje, že pozmenené návrhy musia mať nevyhnutne písomnú podobu. Také pozmenené návrhy sú súčasťou legislatívneho procesu Spoločenstva, pre ktorý je typická určitá pružnosť potrebná na dosiahnutie konvergentných stanovísk inštitúcií. Zásadne sa odlišujú od aktov, ktoré Komisia prijíma a ktoré sa priamo dotýkajú jednotlivcov. Za týchto okolností nemožno požadovať, aby sa pri prijímaní týchto návrhov prísne dodržiavali formálne náležitosti stanovené pre prijímanie aktov, ktoré sa priamo dotýkajú jednotlivcov“.⁸⁶

121. Podľa tohto stanoviska je ešte viac dôvodov pripustiť, že list komisára vyjadrujúci pozíciu kolégia komisárov nepodlieha povinnosti odôvodnenia vzhľadom na to, že je súčasťou legislatívneho procesu v zmysle vymedzenia Súdny dvorom.

122. Okrem toho pokiaľ Súdny dvor bude súhlasiť s obmedzením preskúmania zákonnosti aktu *sui generis*, ktorý je predmetom prejednávanej veci, len na formálne hľadisko týkajúce sa podstaty práva stiahnuť návrh, je jasné, že povinnosť odôvodnenia v zmysle článku 296 ZFEÚ vychádzajúca zo zásady, podľa ktorej z predmetného aktu musia jasne a jednoznačne vyplývať úvahy inštitúcie, ktorá akt prijala, aby sa dotknutým osobám umožnilo pochopiť dôvody prijatia opatrenia a príslušnému súdu preskúmať toto opatrenie,⁸⁷ je bezpredmetná.

123. V skutočnosti platí, že pokiaľ Komisia neprekročí hranice podstaty právomoci stiahnuť návrh, ktoré som vymedzil vyššie, odôvodnenie nie je potrebné, ak boli spolunormotvorcovia riadne oboznámení s dôvodmi stiahnutia návrhu počas medziinštitucionálnych dialógov a tieto dôvody úzko súvisia s úlohou, ktorú Komisia plní podľa článku 17 ods. 1 ZEÚ.

83 — Okrem toho skutočnosť, že dôvody procesného rozhodnutia nie sú uvedené v zázname o takom rozhodnutí, ktorý musí byť podľa článku 8 ods. 4 a článku 16 rokovacieho poriadku Komisie (Ú. v. EÚ L 55, 2010, s. 61) súčasťou zápisnice zo zasadnutia alebo zoznamu prijatých aktov, nepredstavuje porušenie povinnosti odôvodnenia.

84 — Pozri najmä rozsudky Komisia/Rada (EU:C:2009:590, body 37 až 39 a 42), ako aj Švajčiarsko/Komisia (C-547/10 P, EU:C:2013:139, bod 67).

85 — Pokiaľ ide o judikatúru, ktorá odmieta priznať povahu napadnutého aktu listu komisára pre hospodársku súťaž, ako aj korešpondencii generálneho riaditeľstva adresovanej členskému štátu s odôvodnením, že ide len o návrh na zmiernenie restriktívneho účinku dohody medzi podnikmi, pozri rozsudok Nefarma/Komisia (T-113/89, EU:T:1990:82).

86 — Pozri rozsudok Nemecko/Rada (C-280/93, EU:C:1994:367, bod 36).

87 — Rozsudok Deutsche Telekom/Komisia (C-280/08 P, EU:C:2010:603, body 130 a 131).

124. V dôsledku toho treba tretí žalobný dôvod zamietnuť.

125. Napokon pokiaľ ide o náhradu trov konania, chcem poukázať na to, že Rada sa touto žalobou legitímne obrátila na Súdny dvor so žiadosťou o objasnenie pôsobnosti ústavnej právomoci Komisie stiahnuť návrh, čo by na prvý pohľad mohlo byť dôvodom na rozdelenie trov konania medzi obe inštitúcie. Podľa článku 138 ods. 1 rokovacieho poriadku však účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Komisia navrhla uložiť Rade povinnosť nahradiť trovy konania a Rada nemala úspech vo svojich žalobných dôvodoch, je potrebné zaviazat' ju na náhradu trov konania.

VIII – Návrh

126. Vzhľadom na všetky vyššie uvedené dôvody navrhujem, aby Súdny dvor:

- zamietol žalobu Rady Európskej únie a uložil jej povinnosť nahradiť trovy konania, a
- rozhodol, že členské štáty, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci, znášajú vlastné trovy konania v súlade s článkom 140 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora.