



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
NILO JÄÄSKINEN
föredraget den 18 december 2014¹

Mål C-409/13

**Europeiska unionens råd
mot**

Europeiska kommissionen

”Talan om ogiltigförklaring — Institutionella bestämmelser — Artikel 293 FEUF — Artikel 294 FEUF — Principen om kompetensfördelning mellan unionens institutioner — Principen om institutionell jämvikt — Principen om lojalt samarbete — Ordinarie lagstiftningsförfarande — Kommissionens initiativrätt — Befogenhet att återkalla ett förslag till lagstiftningsakt — Omfattningen av domstolsprövningen av återkallelsebeslutet — Motivering till återkallelsen”

I – Inledning

1. Förevarande mål gäller en tvist av konstitutionell karaktär mellan Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen om huruvida kommissionen eventuellt ska tillerkännas rätten att återkalla ett lagförslag och om så är fallet, i vilken omfattning och inom vilka gränser. Inledningsvis vill jag understryka att trots att parterna i detta förfarande har valt att använda uttrycket ”rätt att återkalla ett lagförslag” för att beskriva kommissionens bestridda befogenhet, kommer jag att använda uttrycket ”befogenhet att återkalla ett lagförslag”² i detta förslag till avgörande, eftersom utövandet av nämnda befogenhet endast påverkar medlagstiftarens rättsliga ställning i den meningen att det utgör hinder mot att denne fullföljer lagstiftningsförfarandet.

2. Rådets talan avser kommissionens återkallelse av den 8 maj 2013 (nedan kallat det angripna beslutet) av förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om allmänna bestämmelser för makroekonomiskt stöd till tredjeländer (nedan kallat förslaget till förordning),³ vilket antogs vid första behandlingen enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet i den mening som avses i artikel 294 FEUF och innan rådet formellt hade antagit sin ståndpunkt angående nämnda förslag.

3. Förevarande talan bygger på tre grunder som avser åsidosättande av principen om kompetensfördelning i artikel 13.2 FEU och principen om institutionell jämvikt, åsidosättande av principen om lojalt samarbete i artikel 13.2 FEU samt åsidosättande av motiveringsskyldigheten i artikel 296 andra stycket FEUF.

1 — Originalspråk: franska.

2 — Att medge att det finns en sådan befogenhet är enligt min mening detsamma som att tillerkänna kommissionen en normativ befogenhet att besluta om att återkalla eller stå fast vid sitt lagförslag utan att kräva ett uttryckligt eller underförstått medgivande från de övriga institutionernas sida.

3 — KOM(2011) 396 slutlig.

4. Eftersom det rör sig om det första mål i vilket domstolen är föranledd att bedöma huruvida kommissionens beslut att återkalla ett lagförslag är giltigt, fordrar detta förfarande ett principiellt ställningstagande angående nämnda befogenhet och sättet att utöva den på samt angående hur omfattande domstolsprövningen bör vara av ett återkallelsebeslut. Jag framhåller inledningsvis att kommissionens befogenhet att återkalla ett lagförslag utgör ett nytt ämne. Det förhåller sig inte bara så att befogenheten behandlas mycket sparsamt i rättspraxis och doktrin, utan den är dessutom försummad när den förkommer där, på grund av att den förväxlas både med kommissionens initiativrätt och med principen om institutionell jämvikt.

5. Av dessa skäl kommer jag att anstränga mig i detta förslag till avgörande att destillera fram själva essensen i befogenheten att återkalla ett lagförslag, samtidigt som jag kommer att föreslå, i enlighet med principen om enkelhet, även känd som "Ockhams rakkniv"⁴, en lösning som bygger på en distinktion mellan den formella befogenheten att återkalla ett lagförslag och en analys av det välgrundade i det återkallelsebeslut som kommissionen antagit inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Det är på grundval av den distinktionen som jag har för avsikt att fastställa gränserna för domstolsprövningen av nämnda befogenhet att återkalla ett lagförslag.

II – Bakgrund till tvisten och det angripna beslutet

6. Makroekonomiskt stöd är ett ekonomiskt bidrag av makroekonomisk karaktär som tilldelas tredjeländer med kortsiktiga svårigheter med avseende på betalningsbalansen. Ursprungligen beviljades det, fall för fall, genom beslut av rådet som antogs på grundval av artikel 352 FEUF.⁵ Sedan Lissabonfördragets ikraftträdande utgör artikel 212 FEUF en specifik rättslig grund för beslut om makroekonomiskt stöd som ska antas av Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, med förbehåll för det brådskande förfarande som föreskrivs i artikel 213 FEUF inom vars ram rådet ensamt kan fatta beslut.

7. Enligt de olika uppgifter som förts till handlingarna i målet lades förslaget till förordning fram den 4 juli 2011 av kommissionen i enlighet med artiklarna 209 FEUF och 212 FEUF. Artikel 7 i förslaget rörde förfarandet för beviljande av makroekonomiskt stöd. Enligt artikel 7.1 skulle det land som önskade åtnjuta sådant stöd vända sig till kommissionen med en skriftlig ansökan. Artikel 7.2 jämförd med artikel 14.2 i förslaget till förordning föreskrev att om villkoren i artiklarna 1, 2, 4 och 6 var uppfyllda skulle kommissionen bevilja det önskade stödet i enlighet med ett så kallat granskningsförfarande som införts genom artikel 5 i kommittéförordningen (UE) nr 182/2011.⁶

8. Efter flera möten i de finansiella rådgivarnas arbetsgrupp blev förslaget till förordning föremål för allmänna riktlinjer av rådet vilka godtogs av Kommittén för de ständiga representanterna (Coreper) den 15 december 2011. I den allmänna orienteringen föreslog rådet bland annat, i fråga om artikel 7.2 i förslaget, att tillerkännandet av en genomförandebefogenhet till kommissionen skulle ersättas med tillämpningen av det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

9. Under plenarsammanträdet i parlamentet den 24 maj 2012 antog parlamentet genom partiell omröstning vid första behandlingen den rapport som innehöll 53 förslag till ändringar av förslaget till förordning. I rapporten föreslogs bland annat att delegerade akter skulle tillämpas i stället för genomförandeakter vid beviljandet av makroekonomiskt stöd.⁷

4 — Principen tillskrivs 1300-talsfilosofen William Ockham. Den är tillämplig inom naturvetenskapen och går ut på att "[d]e enklaste av de godtagbara hypoteserna är de mest sannolika". Principen förefaller kunna överföras på det juridiska resonemanget i förevarande fall.

5 — Före detta artiklarna 308 EG och 235 i EG-fördraget.

6 — Europaparlamentets och rådets förordning av den 16 februari 2011 om fastställande av allmänna regler och principer för medlemsstaternas kontroll av kommissionens utövande av sina genomförandebefogenheter (EUT L 55, s. 13).

7 — 2011/0176(COD) av den 24 maj 2012. Text antagen av parlamentet, genom partiell omröstning vid första/enda behandlingen (EUT C 264 E, 2012).

10. Tre trepartsmöten hölls mellan parlamentet, rådet och kommissionen den 5 och den 28 juni 2012 och den 19 september 2012. Härav framgår att trots olika åsikter dem emellan om vilket förfarande som skulles tillämpas för att bevilja makroekonomiskt stöd, var varken parlamentet eller rådet positivt inställda till kommissionens förslag som innebar tillämpning av genomförandeakter.

11. Den 10 januari 2013 lade kommissionen inför ett fjärde trepartsmöte fram ett "non-paper" med rubriken "Landing zone on implementing acts, delegated acts and co decision in the MFA Framework Regulation" (nedan kallat kommissionens non-paper) i vilket en kompromisslösning föreslogs vad angick förfarandet för beviljande av makroekonomiskt stöd. Denna lösning bestod i en "kombination av (i) detaljerade villkor för makroekonomiskt stöd, (ii) föregående informell rådgivning [före beslutsprocessen], (iii) inbegripandet av högst fyra delegerade akter, (iv) selektiv användning av kommittéer och (v) diverse metoder för utvärdering och rapportering".

12. Efter det fjärde trepartsmötet den 30 januari 2013 planerade parlamentet och rådet en annan kompromisslösning som bestod i att det ordinarie lagstiftningsförfarandet skulle tillämpas för att anta ett beslut om beviljande av makroekonomiskt stöd, att en genomförandeakt skulle användas för att anta avtalet med mottagarlandet och att befogenheten att anta vissa rättsakter i samband med det stöd som således beviljats skulle delegeras till kommissionen.⁸

13. Under det femte trepartsmötet den 27 februari 2013 bekräftade företrädarna för parlamentet och rådet att de ville behålla det ordinarie lagstiftningsförfarandet för beviljande av makroekonomiskt stöd. Enligt ansökan hade företrädaren för kommissionen i detta skede uppgett att kommissionen undrade om en sådan uppfattning inte skulle hota dess förslag och att den vid behov skulle kunna återkalla detta med anledning av de hinder som uppstått för dess rätt att ta lagstiftningsinitiativ.

14. Den uppfattning som bestod i att förfarandet för antagande av genomförandeakter borde ersättas med det ordinarie lagstiftningsförfarandet blev föremål för en principöverenskommelse mellan parlamentet och rådet, som formaliserades under det sjätte trepartsmötet den 25 april 2013. Vid det tillfället uttryckte kommissionens företrädare officiellt sitt missnöje med denna uppfattning. I en skrivelse av den 6 maj 2013 riktad till vice ordföranden för kommissionen, Rehn, beklagade ordföranden för Coreper uttalandet av kommissionens företrädare under det sjätte trepartsmötet. Han begärde att denne skulle revidera sin ståndpunkt härvidlag i synnerhet som en överenskommelse mellan parlamentet och rådet var nära förestående.

15. Genom skrivelse av den 8 maj 2013, riktad till ordförandena för parlamentet och rådet, som utgör det angripna beslutet, meddelade Rehn att kommissionärernas kollegium vid sitt 2045:e möte hade beslutat att återkalla förslaget till förordning i enlighet med artikel 293.2 FEUF. I protokollet från mötet anges i detta ämne att "[k]ommissionen godkänner den handlingslinje som anges i promemoria SI(2013)231".⁹ Det framgår av nämnda promemoria att kommissionens ansvariga avdelningar betraktade bruket av det ordinarie lagstiftningsförfarandet som en förvanskning av förslaget till förordning, såtillvida att förfarandet skulle bli tungt och oförutsebart, särskilt på grund av att beviljandet av stöd i form av särskilda förordningar skulle få samma normativa rang som förordningen. I promemorian nämndes också att det fanns problem av konstitutionell art som rörde en begränsning av kommissionens initiativrätt.

16. Parlamentet och rådet formaliserade sin överenskommelse i en gemensam förklaring som antogs den 9 juli 2013.

8 — Denna lösning beskrevs detaljerat i en handling av den 19 februari 2013, som delades ut till medlemmarna i arbetsgruppen för finansiella rådgivare i vilken företrädare för kommissionen deltog.

9 — Denna promemoria som kommissionen bifogade handlingarna i målet utgör en studie som utförts av generaldirektoratet Ekonomi och finans under kabinetten Rehns överinseende vilken återger hur förhandlingarna om förslaget till förordning gick till samt de skäl som motiverade återkallelsen.

III – Parternas yrkanden och förfarandet vid domstolen

17. Genom ansökan, som inkom den 18 juli 2013, har rådet begärt att domstolen ska ogiltigförklara det angripna beslutet och förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

18. Kommissionen har begärt i sin svarsinlaga att domstolen ska ogilla talan och förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

19. Republiken Tjeckien, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Frankrike, Republiken Italien, Konungariket Nederländerna, Republiken Slovakien, Republiken Finland, Konungariket Sverige samt Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland tilläts intervensera till stöd för rådets yrkanden.

20. Vid förhandlingen den 23 september 2014 hördes Republiken Tjeckien, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Frankrike, Republiken Italien, Förenade kungariket, rådet och kommissionen.

IV – Upptagande till sakprövning

21. Det ska först avgöras om det angripna beslutet är en rättsakt mot vilken talan kan väckas i den mening som avses i artikel 263 FEUF. Den frågan anser jag bör provas av domstolen ex officio för att det ska kunna fastställas om den är behörig att avgöra målet.

22. Enligt fast rättspraxis ska det vara möjligt att väcka talan om ogiltigförklaring i den mening som avses i artikel 263 FEUF i fråga om alla sådana åtgärder vidtagna av institutionerna – oavsett dessa åtgärders karaktär eller form – vilka är avsedda att ha rättsverkningar.¹⁰ För att kunna avgöra om en ifrågasatt rättsakt har sådana verkningar ska man fästa avseende vid dess innehåll och författarens intentioner.¹¹ Det är således i princip likgiltigt vilken form en rättsakt eller ett beslut har när det gäller möjligheten att ta upp en talan om ogiltigförklaring av rättsakten eller beslutet till sakprövning.¹²

23. I förevarande mål rör det sig om en atypisk rättsakt,¹³ det vill säga en skrivelse av vice ordföranden för kommissionen riktad till ordförandena för parlamentet respektive rådet, i vilken kommissionen underrättade dem om dess kollegiums beslut att återkalla förslaget till förordning i enlighet med artikel 293.2 FEUF.

24. Härav följer att kommissionen avslutade lagstiftningsförfarandet genom den angripna rättsakten och således berövade parlamentet och rådet alla möjligheter att agera. Den angripna rättsakten påverkade nämligen, såsom rådet har uppmärksammat, dess rättsliga ställning genom att rådet hindrades från att anta det förslag som tidigare hade förelagts det.

25. I förevarande mål ska således den slutsatsen dras att det angripna beslutet gav upphov till rättsverkningar i förhållandet mellan institutionerna. Det angripna beslutet har följaktligen obligatoriska rättsverkningar. Härav följer att talan om ogiltigförklaring av nämnda beslut kan tas upp till sakprövning.

10 — Se dom kommissionen/rådet, kallad AETR (22/70, EU:C:1971:32, punkt 42), dom parlamentet/rådet och kommissionen (C-181/91 och C-248/91, EU:C:1993:271, punkt 13), och dom kommissionen/rådet (C-27/04, EU:C:2004:436, punkt 44).

11 — Se dom Nederländerna/kommissionen (C-147/96, EU:C:2000:335, punkt 27).

12 — Beslut Makhteshim-Agan Holding m.fl./kommissionen (C-69/09 P, EU:C:2010:37, punkterna 37 och 38).

13 — Se även, angående upptagande till sakprövning av ett beslut som antagits av företrädare för medlemsstaterna i egenskap av företrädare för deras regeringar och inte i egenskap av medlemmar av rådet, dom kommissionen/rådet (C-114/12, EU:C:2014:2151, punkterna 38–40).

V – Åsidosättande av principen om kompetensfördelning och principen om institutionell jämvikt

A – Parternas argument

26. Rådet har inom ramen för sin första grund, med stöd av de intervenerande medlemsstaterna, framhåvt det samband som finns mellan principen om kompetensfördelning och principen om institutionell jämvikt¹⁴ och gjort gällande att fördragen inte innehåller något uttryckligt omnämnande av ett generellt privilegium för kommissionen som tillåter den att återkalla de förslag som den förelägger lagstiftaren.

27. Rådet har bestritt att det skulle finnas en ”rätt” att återkalla lagförslag som är symmetrisk med initiativrätten i artikel 17.2 FEU och som är nästan absolut såtillvida att den är skönsmässig. Kommissionens rätt att återkalla ett lagförslag borde tvärtom vara begränsad till objektiva situationer, bland dem att viss tid har förflutit eller att det framkommit nya omständigheter eller tekniska eller vetenskapliga data som gör att lagförslaget är obsolet eller saknar föremål, en varaktig brist på framsteg i lagstiftningsförfarandet som förutspår ett misslyckande eller att det finns en gemensam strategi som delas av lagstiftaren i en anda av lojalt samarbete och respekt för den institutionella jämvikten.¹⁵ Kommissionens roll inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet är således inskränkt till ”honest broker”.¹⁶

28. Ett generellt privilegium att återkalla ett lagförslag skulle således inte kunna tillerkännas kommissionen med stöd av artikel 293.2 FEUF, utan att såväl ordalydelsen som syftet med denna bestämmelse – vilken är avsedd att underlätta lagstiftningsproceduren – åsidosätts. Om kommission tillerkändes ett generellt privilegium att återkalla lagförslag skulle detta dessutom leda till att rådets rätt enligt artikel 293.1 FEUF att göra ändringar i kommissionens förslag inom gränserna för dess föremål och syfte skulle förlora sin ändamålsenliga verkan.¹⁷

29. Dessutom har rådet anfört att en skönsmässig befogenhet att återkalla ett lagförslag varje gång kommissionen är oense om ändringar som överenskommit lagstiftarna emellan eller den inte är nöjd med det slutliga resultatet av en förhandling skulle vara detsamma som att bevilja kommissionen en omotiverad möjlighet att utöva press på lagstiftningsarbetets bedrivande samt en vetorätt vid utarbetandet av lagar utifrån opportunistiska politiska överväganden. Detta skulle placera kommissionen på jämställd fot med lagstiftarna och skulle således utmyнна i missbruk av det ordinarie lagstiftningsförfarandet, leda till ett inkräktande på den lagstiftande makt som är förbehållen parlamentet och rådet enligt artiklarna 14.1 FEU och 16.1 FEU och till att kommissionen tillåts överskrida sin befogenhet att ta initiativ. Att kommissionen tillerkändes en skönsmässig befogenhet att återkalla ett lagförslag skulle även strida mot maktfördelningen och den demokratiska principen i den mening som avses i artikel 10.1 och 10.2 FEU.¹⁸

14 — Se, härvidlag, dom Meroni mot Höga myndigheten (9/56, EU:C:1958:7, s. 44), dom Meroni/Höga myndigheten (10/56, EU:C:1958:8, s. 82), dom Roquette Frères/rådet (138/79, EU:C:1980:249, punkterna 33 och 34), dom Wybot (149/85, EU:C:1986:310, punkt 23), dom parlamentet/rådet (C-70/88, EU:C:1990:217, punkt 22) och dom parlamentet/rådet (C-133/06, EU:C:2008:257, punkt 57).

15 — Rådet hänvisar här till artikel 7.2 och 7.3 i protokoll (nr 2) om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna vilket har bifogats EU-fördraget och EUF-fördraget (nedan kallat protokollet om subsidiaritet).

16 — Se, för ett liknande resonemang, punkterna 13, 17, 22, 24, och 27 i Europaparlamentets, rådets och kommissionens gemensamma förklaring om praktiska bestämmelser för medbeslutandeförfarandet (artikel 251 i EG-fördraget) (EUT C 145, 2007, s. 5, nedan kallad 2007 års gemensamma förklaring).

17 — Dom ACF Chemiefarma/kommissionen (41/69, EU:C:1970:71), dom kommissionen/rådet (355/87, EU:C:1989:220, punkt 44), och dom Eurotunnel m.fl. (C-408/95, EU:C:1997:532, punkt 39).

18 — Rådet har åberopat rättspraxis enligt vilken denna princip kommer till uttryck såväl i parlamentet som i det faktum att ledamöterna i rådet tillhör regeringar som är politiskt ansvariga inför sina nationella parlament. Se, för ett liknande resonemang, dom Roquette Frères/rådet (EU:C:1980:249, punkt 33), dom Maizena/rådet (139/79, EU:C:1980:250, punkt 34) och dom kommissionen/rådet (C-300/89, EU:C:1991:244, punkt 20).

30. Förbundsrepubliken Tyskland har tillagt i sitt yttrande¹⁹ att kommissionen, med hänsyn till omvärderingen av parlamentets roll i lagstiftningsförfarandet och den vikt som Europeiska unionens institutioner tillmäter det informella förhandlingsförfarandet vid trepartsmötena, inte längre, utan att bryta mot principen om lojalt samarbete, kan återkalla sitt lagförslag vid den tidpunkt då en kompromiss har uppnåtts mellan de medlagstiftare som förväntar sig att den berörda lagstiftningsakten ska antas.

31. Kommissionen har till sitt försvar gjort gällande att återkallelse av ett lagförslag i likhet med föreläggande eller ändring av ett sådant förslag utgör ett av de uttryck för dess initiativrätt i unionens allmänna intresse som slås fast i artikel 17.1 första meningen FEU. Likaväl som det ankommer på kommissionen ensam att besluta om den ska lägga fram ett lagförslag eller ej och om den ska ändra eller inte ändra sitt ursprungliga förslag eller ett förslag som redan har ändrats, åligger det kommissionen ensam att så länge som förslaget inte har antagits, besluta om det ska vidhållas eller återkallas.²⁰ Artikel 7 i protokollet om subsidiaritet visar att upphovsmännen till EUF-fördraget har betraktat kommissionens rätt att återkalla ett lagförslag som en allmän rättighet.

32. Kommissionens fasta praxis säkerställer respekten för de övriga unionsinstitutionernas befogenheter och principen om lojalt samarbete. Utöver fall med periodiska grupperade återkallelser, genomför kommissionen regelbundet återkallelser när den konstaterar att det saknas politiskt stöd för dess initiativ.²¹

33. Vad angår förevarande fall, har kommissionen bestritt att den inkräktat på unionslagstiftarens befogenheter.²² Kommissionen åtog sig när den antog det angripna beslutet det ansvar som åligger den i samband med lagstiftningsförfarandet vilket enligt ordalydelsen i artikel 17.1 FEU består i att den främjar unionens allmänna intresse och tar lämpliga initiativ i detta syfte under hela förfarandet. Kommissionen har bestritt att det angripna beslutet innebär ett åsidosättande av artikel 293.1 FEUF och den har understrukit att denna artikel utgör en förfarandemässig bestämmelse och inte ett uttryck för någon slags allmän princip enligt vilken rådet har rätt att anta en rättsakt under alla förhållanden i strid med den skyldighet som föreskrivs i artikel 13.2 FEUF. Artikel 293.1 FEUF utgör inte heller något hinder för att kommissionen återkallar ett lagförslag.

34. Vad artikel 293.2 FEUF beträffar, illustrerar den det faktum att kommissionens roll i lagstiftningsförfarandet varar under hela förfarandets gång och inte endast består i att främja kontakterna mellan medlagstiftarna så att deras ståndpunkter närmar sig varandra utan även i att inom ramen för trepartsmöten ta sitt eget ansvar och försvara sin ståndpunkt, vid behov genom att återkalla sitt ursprungliga förslag, under sådana omständigheter som dem i förevarande mål.

35. Slutligen har kommissionen bestritt att det angripna beslutet påverkar den demokratiska principen och betonat att den i likhet med de övriga unionsinstitutionerna har sin egen demokratiska – bland annat enligt artikel 17.7 och 17.8 FEU – och politiska legitimitet inför parlamentet.

19 — Det är sant att Förbundsrepubliken Tyskland framförde detta argument inom ramen för den andra grunden avseende åsidosättande av principen om lojalt samarbete. Inte desto mindre är svaret på denna kritik grundläggande för erkännandet av befogenheten att återkalla ett lagförslag som sådan.

20 — Se, för ett liknande resonemang, dom Fediol/kommissionen (188/85, EU:C:1988:400, punkt 37).

21 — Kommissionen har tillagt att den under åren 1977–1994 i de sällsynta fall där det inte var möjligt att finna en lösning som var förenlig med unionsrätten hade återkallat sitt lagförslag, med motiveringen att lagstiftaren avsåg att anta en rättsakt som var en förvanskning av dess förslag och som på ett allvarligt sätt skulle ha rubbat den institutionella jämvikten eller skulle ha varit uppenbart rättsstridig. Se kommissionens arbetsprogram för åren 2011, 2012 och 2013 (KOM(2010) 623 slutlig, KOM(2011) 777 slutlig och COM(2012) 629 final).

22 — Se, för ett liknande resonemang, dom Eurotunnel m.fl. (EU:C:1997:532, punkt 39).

B – *Bedömning (existensen, omfattningen och utövandet av befogenheten att återkalla ett lagförslag inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet i den mening som avses i artikel 294 FEUF)*

1. Inledning

36. Även om parterna i detta förfarande verkar vara överens om det obevisade påståendet att unionsrätten tillåter att kommissionen återkallar ett lagförslag, har de invänt mot den konstitutionella grunden för och omfattningen av en sådan befogenhet. Följaktligen tänker jag till en början fastställa den rättsliga grunden för och substansen i kommissionens befogenhet att återkalla ett lagförslag, innan jag går in på den precisa rättsliga karaktären hos kommissionens återkallelsebeslut med avseende på räckvidden av den domstolsprövning som bör ske av en sådan rättsakt.²³

2. Konstitutionell grund för befogenheten att återkalla ett lagförslag

37. Samtidigt som rådet har gjort gällande att principen om kompetensfördelning har åsidosatts, har det tydligt redogjort i sin första grund för den oro som är förbunden med att tillerkänna kommissionen en befogenhet enligt vilken den kan blockera unionens lagstiftningsverksamhet och upphöjas till medlagstiftare försedd med vetorätt och på så sätt frånta parlamentet och rådet deras privilegier. Samtidigt har rådet medgett att möjligheten att återkalla ett lagförslag i praktiken alltid har tillerkänts kommissionen, som en självfallen följd av initiativrätten, vilket emellertid inte gör det möjligt att härav dra slutsatsen att det finns en ”rätt” att återkalla lagförslag.

38. Jag anser emellertid att denna oro inte är befogad eftersom erkännandet av en befogenhet att återkalla ett lagförslag under en begränsad tidsperiod i enlighet med artikel 294 FEUF i sig bidrar till att bevara den institutionella jämvikten i den mening som avses i artikel 13.2 FEU, såtillvida att den innebär att var och en av institutionerna utövar sina befogenheter med respekt för de övrigas befogenheter.²⁴ Jag anser vidare att det finns en inre motsättning i uppfattningen enligt vilken det å ena sidan medges att det finns en möjlighet för kommissionen att vid enstaka tillfällen återkalla lagförslag som endast avser objektiva situationer som inte rör kommissionens särskilda intressen och det å andra sidan förnekas att kommissionen har en sådan befogenhet.

39. Jag delar för övrigt inte heller den ståndpunkt som kommissionen verkar förespråka när den hävdar att beslutet att återkalla ett lagförslag regleras av samma bestämmelser som framläggandet av ett lagförslag. Jag anser nämligen att det inte är samma fördjupade analys som bygger på perfekt symmetri mellan rätten att ta lagstiftningsinitiativ och befogenheten att återkalla ett lagförslag som ligger till grund för bestämmelserna i fördragen. Befogenheten att återkalla ett lagförslag är visserligen viktig men den har däremot sina egna karakteristiska och specifika begränsningar.

23 — Denna bedömning avser i vart fall endast utövandet av kommissionens privilegium inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet och den begränsas till relationerna med de övriga institutionerna i detta sammanhang.

24 — Dom parlamentet/rådet (EU:C:1991:373, punkt 20).

40. Det är utrett att fördragen inte uttryckligen föreskriver att det ska finnas en sådan befogenhet för kommissionen att återkalla ett lagförslag och därför än mindre innehåller föreskrifter om dess utövande. Enligt en väl etablerad tradition utför emellertid kommissionen enskilda eller grupperade återkallanden vilket kallas "administrativ städning".²⁵ I domstolens praxis visar sig möjligheten att återkalla ett lagförslag sällan. Härav följer att "det står kommissionen fritt att dra tillbaka eller ändra sitt förslag ... [om den] efter det att en ny bedömning gjorts av gemenskapens intressen anser [ifrågavarande] åtgärder överflödiga".²⁶ Det godtas även i protokollet om subsidiaritet att ett lagförslag kan återkallas med anledning av att de nationella parlamenten hyser tvivel om att subsidiaritetsprincipen har iakttagits.

41. Här skulle jag vilja framhålla att unionens legitimitet vilar på konstaterandet att grundfördragen betraktas som en konstitutionell urkund genom vilken en ny rättsordning som gemenskapens medborgare lyder under har införts.²⁷ Denna legitimitet innebär att reglerna angående utformningen av unionsinstitutionernas vilja fastställts genom fördragen och att "det ... varken [står] medlemsstaterna eller institutionerna själva fritt att bestämma dessa".²⁸ Härav följer att gränserna för den befogenhet som kommissionen tilldelats genom en särskild bestämmelse i fördraget inte kan utläsas av någon allmän princip, utan av en tolkning av själva lydelsen av ifrågavarande bestämmelse.²⁹

42. Enligt artiklarna 14.1 FEU och 16.1 FEU jämförda med artikel 289.1 FEUF ska parlamentet och rådet således "lagstifta" tillsammans. Däremot får enligt artikel 17.2 FEU en lagstiftningsakt antas endast på förslag av kommissionen, om inte annat föreskrivs i fördragen. Kommissionen ska enligt artikel 17.1 FEU främja unionens allmänna intresse och ta lämpliga initiativ i detta syfte.

43. Tanken att tilldela kommissionen uppgiften att fastställa vad som är alla medlemsstaters allmänna intresse och att föreslå egna lösningar för att tillfredsställa detta, har i gemenskapens system lett till att kommissionen mer eller mindre erhållit monopol på lagstiftningsinitiativ.³⁰ I och med att det ibland anförs att denna kommissionens befogenhet håller på att urgröpas på politisk väg, är det viktigt att betona att de successiva reformerna av den institutionella ramen inte har förändrat *inhållet* i kommissionens initiativrätt.³¹

25 — Kommissionen utför detta antingen i början av kollegiets mandat eller årligen i samband med en övergripande översyn, med hänsyn till tvingande ändamål, av hur långt lagstiftningsförfarandet har avancerat och med en kontroll av att aktuella krav på förbättring av lagstiftningen har iakttagits. Se, exempelvis, meddelande från kommissionen, kallat "Resultat av granskningen av aktuella lagförslag", KOM(2005) 462 slutlig, punkt 1. Angående problematiken med självbegränsning av kommissionens lagstiftningsmakt av politiska skäl, det vill säga för att förhindra att ett förslag förvanskas, vars senaste exempel går tillbaka till år 1994, se Ponzano, P., "Le droit d'initiative de la Commission européenne: théorie et pratique", *Revue des affaires européennes*, 2009–2010/1, s. 27 och följande sidor (tillgänglig på följande webbplats: <http://ddata.over-blog.com/xxxxxyy/2/48/17/48/Fichiers-pdf/Europe/Droit-d-initiative-de-la-Commission.pdf>, s. 11), som hänvisar till Rasmussen, A., "Challenging the Commission's right of initiative", *West European Politics*, vol. 30, nr 2, 244–264, Mars 2007). Se, slutligen, kommissionens svar av den 23 januari 1987 på skriftlig fråga nr 2422/86 (från Fernand Herman) till kommissionen: kommissionens återkallande av ett förslag (EGT C 220, s. 6).

26 — Dom Fediol/kommissionen (EU:C:1988:400).

27 — Se, för ett liknande resonemang, yttrande 1/91 (EU:C:1991:490, punkt 21) och dom van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1, s. 2).

28 — Dom Förenade kungariket/rådet (68/86, EU:C:1988:85, punkt 38) samt förslag till avgörande av generaladvokat Poiares Maduro i målet parlamentet/rådet (C-133/06, EU:C:2007:551, punkt 29).

29 — Dom Frankrike m.fl./kommissionen (188/80–190/80, EU:C:1982:257, punkt 6).

30 — Se, bland annat, det bidrag som lades fram av ledamöterna i Europakonventet, Barnier och Vittorino: "Kommissionens initiativrätt", Europakonventionen, Bryssel, 3 september 2002, CONV 230/02, s. 4. Det är vedertaget att denna rätt inte längre är exklusiv, bland annat mot bakgrund av artiklarna 7 TUE, 11.4 TUE, 129.3 och 129.4 FEUF, 252 första stycket FEUF och 308 tredje stycket FEUF.

31 — Se, bland annat, studien av Soldatos, P., "L'urgence de protéger le pouvoir d'initiative législative de la Commission européenne", *L'Union européenne et l'idéal de la meilleure législation*, Éditions Pédone 2013, s. 175–190.

44. Samtidigt som det i detta sammanhang ska erkännas att unionsrättens utveckling har påverkat begreppet gemenskapsmetod³² är det inte desto mindre tillämpligt och motsvarar det ursprungliga system med kompetensfördelning³³ som leder till de beslutsprocesser som är ursprunget till distinktionen mellan unionen och varje annan internationell mellanstatlig enhet eller organisation. Metoden är således en karakteristik av sitt eget slag av den supranationella lagstiftningsmekanism som inrättats genom fördragen.

45. Det skulle således enligt min mening vara felaktigt att jämföra den funktion som kommissionen fyller i detta sammanhang med ett attribut till den verkställande funktionen i strikt mening.³⁴ Kommissionen har nämligen anledning att uttala sig inte endast i egenskap av organ som i ett senare skede ska genomföra lagbestämmelser som antas av parlamentet och rådet, utan faktiskt i egenskap av förvaltare av unionens allmänna intresse och institution som direkt ska erinra om detta.³⁵

46. Det ansvar som åligger kommissionen att främja unionens intresse i enlighet med artikel 17.1 FEU utgör enligt min åsikt den främsta grunden för att tillerkänna den befogenhet att återkalla ett lagförslag.

47. EU-fördraget upphöjer visserligen inte kommissionen till medlagstiftarens nivå. Dess deltagande i lagstiftningsprocessen framgår emellertid av dess befogenhet att ta initiativ i den mening som avses i artikel 17 FEU och av den klausul som finns i artikel 293.1 FEUF, enligt vilken rådet kan ändra ett förslag av kommissionen endast genom ett enhälligt beslut samt av artikel 293.2 FEUF som tillåter kommissionen att ändra lagförslaget så länge rådet inte har fattat något beslut. Befogenheten att återkalla ett lagförslag härrör följaktligen från den roll som tilldelats kommissionen i samband med lagstiftningsprocessen och den grundas således både på artikel 17.1 och 17.2 FEU och på artikel 293.1 och 293.2 FEUF.

48. Mot bakgrund av rättspraxis angående institutionell jämvikt kan inte någon annan institution tvinga kommissionen att ta initiativ när den inte anser att unionen har något intresse av detta. Fördragen ger nämligen kommissionen ett konstitutionellt privilegium genom att tillerkänna den befogenheten att helt självständigt bedöma huruvida ett lagförslag eller en ändring av ett sådant förslag är lämpligt.³⁶ Utövandet av befogenheten att återkalla ett lagförslag kan således betecknas som en yttersta manifestation av kommissionens lagstiftningsmonopol och som ett uttryck för rollen som beskyddare av unionens intressen.

32 — Jean Monnet syftade på byggandet av Europa när han ansåg att "[d]en viktigaste byggsten är den ständiga dialog [som gemenskapen] för med de nationella institutionerna och gemenskapsinstitutionerna vilkas mål är förbundna med varandra och vilka inte längre kan gå framåt utan att vara solidariska ... Denna dialog som inte kan skiljas från beslutet är själva essensen i gemenskapslivet och gör det så originellt i jämförelse med andra moderna politiska system", Monnet, J., *Mémoires*, Paris, 1976, s. 626. I doktrinen, bland andra, Dehousse, R., *La méthode communautaire, a-t-elle encore un avenir?*, *Mélanges en hommage à Jean Victor Louis*, volym I (2003), s. 95. Manin, Ph., "La méthode communautaire: changement et permanence", *Mélanges en hommage à Guy Isaac*, 1 (2004), s. 213–237. Angående gemenskapsmetoden i egenskap av "kärna" i den europeiska integrationen inom ramen för gemenskaperna i motsats till mer "mellanstatliga metoder", se även förslag till avgörande av generaladvokat Mazák i målet kommissionen/rådet (C-440/05, EU:C:2007:393).

33 — Se vitboken om styrelseformerna KOM(2001) 428. Metoden bygger på följande principer: "1) Europeiska kommissionen arbetar fram förslag till lagstiftning och politik. Dess oberoende gör det lättare att verkställa politiska beslut, fungera som fördragets väktare och företrädare för gemenskapen vid internationella förhandlingar. 2) Lagstiftningen och budgeten antas av ministerrådet (som företräder medlemsstaterna) och Europaparlamentet (som företräder medborgarna). Kommissionen och medlemsstaternas myndigheter bär ansvaret för att verkställa besluten. 3) EG-domstolen står som garant för att rättsstatsprincipen respekteras."

34 — Denna jämförelse härrör från analogin med de klassiska parlamentariska systemen i vilka rätten att ta lagstiftningsinitiativ ankommer på härskaren. Historiskt sett har emellertid detta privilegium påverkats av den befogenhet som tillerkänns de nationella parlamenten att föreslå ändringar, vilka sedan erhållit en egen rätt att ta lagstiftningsinitiativ.

35 — Roland, S., *Le triangle décisionnel communautaire à l'aune de la théorie de la séparation des pouvoirs*, Bruylant, 2008, (citav Troper), s. 315.

36 — Se, för ett liknande resonemang, dom parlamentet/rådet (EU:C:1990:217, punkt 19).

49. Av denna anledning är min åsikt att erkännandet eller till och med bekräftandet av en befogenhet för kommissionen att återkalla ett lagförslag, på unionsrättens nuvarande utvecklingsstadium, inte kan hota principen om kompetensfördelning i den mening som avses i artikel 13.2 FEUF. Den är snarare ett särskilt uttryck för denna princip, utan att det påverkar sättet för utövande av nämnda befogenhet, vilket däremot i förekommande fall kan hota den konstitutionella jämvikten, vilket ska undersökas nedan.

50. Härvidlag ska värdet av artikel 293 FEUF³⁷ erkännas, då denna artikel är det instrument som är avsett att säkerställa jämvikten mellan rådets och kommissionens befogenheter.³⁸ Denna bestämmelse vars ordalydelse endast har utvecklats föga sedan EEG-fördraget undertecknades innehåller två bestämmelser som är nära förbundna med varandra, nämligen en som utesluter att rådet antar en lagtext utan kommissionen samtycke och en som gör det möjligt för kommissionen att när som helst med lätthet ändra sitt eget förslag så att rådet inte tvingas att rösta enhälligt.³⁹ Likväl har de successiva ändringarna i fördraget begränsat användningen av punkt 1 i denna artikel, särskilt sedan medbeslutandeförfarandet blivit allmänt, och därefter användningen av det ordinarie lagstiftningsförfarandet i den mening som avses i Lissabonfördraget. Artikel 293.1 FEUF är nämligen inte tillämplig vare sig i en situation med en förlikningskommitté, en situation med en tredje behandling i den mening som avses i artikel 294 FEUF eller i samband med budgetförfarandet, då dessa fall omfattas av särskilda bestämmelser.

51. Slutligen är det lämpligt att studera det argument som den tyska regeringen har framfört vilket rör parlamentets förstärkta roll som medlagstiftare. Denna regering har nämligen föreslagit att artikel 293.2 FEUF ska tolkas så att den särskilt avser det sätt på vilket förhandlingar bedrivs mellan parlamentet och rådet. En sådan tolkning verkar utgå från det obevisade påståendet att kommissionen, när en politisk överenskommelse en gång uppnåtts mellan lagstiftarna, omöjligt skulle kunna använda sig av sina privilegier vad gäller lagförslaget, vilket bekräftar dess roll som medlare i lagstiftarens tjänst (honest broker).

52. Även om jag medger att parlamentets deltagande i lagstiftningsförfarandet är en avspeglning av en grundläggande demokratisk princip enligt vilken folken deltar i maktutövandet via en representativ församling,⁴⁰ anser jag att om företräde ges åt principen att göra parlamentets deltagande i beslutsprocessen så omfattande som möjligt, innebär detta att den institutionella jämvikt som fastställts i fördragen påverkas.⁴¹ Härutöver ska den diskussionen placeras i sitt korrekta konstitutionella sammanhang, det vill säga sammanhanget med tvister angående den rättsliga grunden för den rättsakt som ska antas. I detta mål har emellertid den särskilda frågan uppkommit om den konstitutionella grunden för befogenheten att återkalla ett lagförslag. I vart fall, bekräftas inte nämnda regerings uppfattning av domstolens praxis.⁴²

37 — Doktrinen insisterar på det faktum att artikel 293 FEUF i sig avspeglar styrkan i kommissionens initiativrätt. Se, för ett liknande resonemang, Grabitz/Hilf/Nettesheim, Krajewski/Rösslein, *Das Recht der Europäischen Union*, 53. Ergänzungslieferung 2014, AEUV Art. 293 Kommissionsvorschlag; Änderungsrecht, Rn. 1.

38 — Jag erinrar om att artikel 293 FEUF har följande lydelse: "1. När rådet i enlighet med fördragen beslutar på förslag av kommissionen krävs enhällighet för att rådet ska kunna ändra förslaget, utom i de fall som avses i artiklarna 294.10, 294.13, 310, 312, 314 och 315 andra stycket FEUF. 2. Så länge rådet inte har fattat något beslut, får kommissionen ändra sitt förslag när som helst under de förfaranden som leder fram till att en unionsrättsakt antas".

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

40 — Se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/rådet, kallad Titandioxid (C-300/89, EU:C:1991:244, punkt 20), dom parlamentet/rådet (C-65/93, EU:C:1995:91, punkt 21) och dom parlamentet/rådet (C-155/07, EU:C:2008:605, punkt 78).

41 — Jag delar således den åsikt som generaladvokaten Póiaras Maduro gav uttryck för i målet kommissionen/parlamentet och rådet (C-411/06, EU:C:2009:189, fotnot 5). Samtidigt som han anförde att den direkta demokratiska representativiteten obestriddligen är en relevant parameter för måttet på den europeiska demokratin underströk han att den europeiska demokratin innefattar en svår balans mellan demokratin på nationell och europeisk nivå, utan att den ena nödvändigtvis måste ha företräde framför den andra. Det är av denna anledning som Europaparlamentet inte har samma behörighet som de nationella parlamenten i lagstiftningsprocessen och även om det skulle kunna pläderas för en förstärkning av Europaparlamentets behörighet, är det på de europeiska folken som det ankommer att besluta om detta genom en revidering av fördragen.

42 — Att ge en institution möjlighet att fastställa rättsliga grunder i sekundärrätten – oavsett om detta leder till att förfarandet för att anta en rättsakt blir strängare eller enklare – skulle nämligen enligt domstolen leda till att institutionen ges möjlighet att åsidosätta principen om institutionell jämvikt. Se, för ett liknande resonemang, dom parlamentet/rådet (EU:C:2008:257, punkterna 56 och 57).

53. Sedan ikraftträdandet av Lissabonfördraget har parlamentet härutöver, i sin egenskap av medlagstiftare, blivit rådets jämlike i det ordinarie lagstiftningsförfarandet, vilket enligt min mening utgör ett grundläggande tecken på uppvärderingen av parlamentet på unionsrättens nuvarande utvecklingsstadium. Särskilt tydligt framgår det viktiga förhållandet mellan parlamentet och rådet och den motsvarande minskade betydelsen av kommissionens roll vid en jämförelse mellan den första och de följande behandlingarna i lagstiftningsförfarandet enligt artikel 294 FEUF.⁴³ Andra behandlingen avser således inte längre kommissionens förslag, utan ändringar i rådets ståndpunkt, i fråga om vilka kommissionen antingen kan ge sitt medgivande eller avge ett negativt yttrande.⁴⁴ Förfarandet fortsätter då med en tredje behandling av det utkast som parlamentet och rådet antagit.⁴⁵

54. Förvisso erkänns redan vid första behandlingen att förhandlingarna mellan parlamentet och rådet är betydelsefulla. Således drar rådet nytta av att ”allmänna riktlinjer” antas som faktiskt betraktas som underlag för förhandlingarna.⁴⁶ Däremot finns det inte något i ordalydelsen i artiklarna 293 FEUF och 294 FEUF som kan stödja uppfattningen att formell eller informell politisk enighet är det absolut övervägande i förhållandet mellan parlamentet och rådet, till nackdel för kommissionens utövande av sin initiativrätt på stadiet för första behandlingen. Utövandet av denna befogenhet är tvärtom ett uttryck för den institutionella jämvikten. Den tyska regeringen har själv medgett härvidlag att kommissionen i vissa fall kan dra tillbaka sitt förslag i enlighet med en kompletterande oskriven rättighet.

55. Mot bakgrund av det ovan anförda visar det sig att erkännandet av kommissionens befogenhet att återkalla ett lagförslag måste nyanseras i den meningen att en sådan befogenhet, med hänsyn till sina verkningar, endast kan utövas med iakttagande av de gränser som dras i fördragen och av de allmänna rättsprinciperna. Jag delar således helt och fullt rådets ståndpunkt när det betonar att befogenheten att återkalla ett lagförslag inte får missbrukas.⁴⁷ Det är således lämpligt att rita upp konturerna för befogenheten att återkalla ett lagförslag.

3. Essensen i kommissionens befogenhet att återkalla ett lagförslag

56. Först och främst är det obestriddligen så att erkännandet, av befogenheten att återkalla ett lagförslag och i synnerhet kommissionens utövande av denna befogenhet, påverkar den normativa rangen för de övriga institutioner som deltar i lagstiftningsförfarandet. Eftersom befogenheten är förankrad i det ansvar som tilldelats kommissionen enligt EU-fördraget att främja unionens intresse, hindrar dess utövande medlagstiftarna från att fullfölja lagstiftningsförfarandet. I och med att befogenheten att återkalla ett lagförslag påverkar deras rättsliga ställning på ett slutgiltigt sätt, kan den inte vara obegränsad.

57. För det första utgör befogenheten att återkalla ett lagförslag framför allt ett privilegium som tillerkänns kommissionen på ett sätt som är begränsat i tiden. Inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet har kommissionen tilldelats viktiga funktioner som beskyddare av det allmänna intresset på olika stadier av förfarandet vilket föranleder den att vara politisk skiljedomare

43 — Artikel 294.1–294.6 FEUF har följande lydelse ”1. När det i fördragen hänvisas till det ordinarie lagstiftningsförfarandet för antagandet av en rättsakt, ska följande förfarande tillämpas. 2. Kommissionen ska lägga fram ett förslag för Europaparlamentet och rådet. Första behandlingen 3. Europaparlamentet ska anta sin ståndpunkt vid första behandlingen och översända den till rådet. 4. Om rådet godkänner Europaparlamentets ståndpunkt, är akten i fråga antagen i den lydelse som motsvarar Europaparlamentets ståndpunkt. 5. Om rådet inte godkänner Europaparlamentets ståndpunkt, ska det anta sin ståndpunkt vid första behandlingen och översända den till Europaparlamentet. 6. Rådet ska lämna Europaparlamentet en fullständig redogörelse för de skäl som ledde till att rådet antog sin ståndpunkt vid första behandlingen. Kommissionen ska lämna Europaparlamentet en fullständig redogörelse för sin ståndpunkt.”

44 — Det föreskrivs i artikel 294.7 c FEUF att ”[o]m Europaparlamentets ståndpunkt inom tre månader med en majoritet av sina ledamöter föreslår ändringar i rådets ståndpunkt vid första behandlingen, ska den ändrade texten översändas till rådet och kommissionen; kommissionen ska yttra sig över ändringarna”.

45 — Det framgår av artikel 294.11 FEUF att ”[kommissionen] ska delta i förlikningskommitténs arbete och ta alla nödvändiga initiativ för att närma Europaparlamentets och rådets ståndpunkter till varandra”.

46 — Se, Jacqu , J.-P., ”Le Conseil apr s Lisbonne”, *Revue des affaires européennes*, 2012/2, s. 213 och följande sidor.

47 — Punkt 62 i ansökan.

när det finns motsättningar mellan institutionerna samtidigt som den ska bevara sitt eget oberoende. Kommissionens roll utvecklas avsevärt under lagstiftningsförfarandets gång. Detsamma ska således gälla befogenheten att återkalla ett lagförslag, vilken inte får förväxlas med ett lagstiftningsveto som är ett privilegium för den verkställande makten vilket i allmänhet tillerkänns statschefen i syfte att temporärt eller definitivt förhindra att en lagstiftningsakt träder i kraft vilken antagits av den institution som har befogenhet att stifta lagar.

58. Det är av detta skäl som artikel 293.2 FEUF, enligt vilken kommissionen har kvar befogenheten att kunna ändra sitt beslut, måste anses medföra en tidsbegränsning för utövandet av befogenheten att återkalla ett lagförslag.

59. En jämförelse mellan de olika behandlingar som föreskrivs i artikel 294 FEUF visar nämligen att kommissionen på stadiet för första behandlingen utövar sin initiativrätt, under förutsättning att de allmänna principerna iaktas, medan dess konstitutionella privilegier försvagas mer och mer på stadierna för andra och tredje behandlingen.

60. När rådet antar "sin ståndpunkt vid första behandlingen" i den mening som avses i artikel 294.5 FEUF "beslutar" rådet i den mening som avses i artikel 293.1 FEUF. Kommissionens roll inskränker sig då till att med tillämpning av artikel 294.7 c jämförd med artikel 294.9 FEUF yttra sig över de av parlamentet föreslagna ändringarna i en andra behandling av rådets ståndpunkt från första behandlingen. Den fördelning av lagstiftningsmakten mellan parlamentet och rådet som har sitt ursprung i det gamla samarbetsfördraget tillåter således inte kommissionen att gå så långt att den ändrar eller ännu mindre att den återkallar sitt förslag efter det att rådet formellt har antagit sin ståndpunkt. Kommissionen deltar inte desto mindre fullt ut i fördraget ända till dess att det avslutats. Innan rådet kan uttala sig angående parlamentets ståndpunkt, måste nämligen rådet ha mottagit kommissionens yttrande över dessa ändringar.⁴⁸

61. Befogenheten att återkalla ett lagförslag utgör följaktligen ett av uttrycken för det ansvar som anförtros kommissionen enligt fördragen, särskilt dess befogenhet att ta lagstiftningsinitiativ. Av denna anledning ska artikel 294.5 FEUF tolkas så att den fastställer en tidsgräns utöver vilken kommissionen inte längre har rätt att dra tillbaka ett förslag till lagstiftningsakt.⁴⁹

62. Den speciella situation med återkallelse som följer av protokollet om subsidiaritet talar likaledes till förmån för en sådan tolkning av tidsbegränsningen för befogenheten att återkalla ett lagförslag. Även om kommissionen, trots de nationella parlamentens tvivel på att subsidiaritetsprincipen iakttagits vid utarbetandet av ett lagförslag, vilket uttryckts i enlighet med artikel 6 i nämnda protokoll, vidhåller sitt förslag är lagstiftaren skyldig enligt artikel 7.3 a att uttala sig angående iakttagandet av subsidiaritetsprincipen innan första behandlingen avslutas. Detta innebär att eventuella invändningar från de nationella parlamentens sida samt kommissionens beslut att återkalla, vidhålla eller ändra förslaget måste tas upp i ett tidigare skede och i vart fall innan första behandlingen har avslutats.

63. Detta fastställande av tidsfrister bekräftar att de grupperade återkallelser som kommissionen hittills har gjort är lagenliga. I avsaknad av tvingande tidsfrister för första behandlingen är kommissionen ansvarig på detta stadium för lagförslaget framtida öde. Eftersom första behandlingen inte är underkastad någon tidsfrist, kan debatten fortsätta så länge som institutionerna anser att det är meningsfullt, till och med i flera år. I detta sammanhang förefaller det således konsekvent att

48 — För detaljerade upplysningar se vägledningen för det ordinarie lagstiftningsfördraget, rådets broschyr från år 2010 som finns att tillgå på följande webbplats: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/QC3109179SVC.pdf>.

49 — Det säger sig självt att om rådet godkänner parlamentets ståndpunkt i den mening som avses i artikel 294.4 FEUF kan kommissionen inte längre utöva sin befogenhet att återkalla ett lagförslag.

tillerkänna kommissionen en befogenhet eller till och med en skyldighet att återkalla sitt förslag när den inte längre är övertygad om att ifrågavarande rättsakt motsvarar unionens allmänna intresse. Vid andra eller tredje behandlingen ska däremot tvingande tidsfrister som är mycket korta⁵⁰ tillämpas strikt och det är medlagstiftarna som blir "herrar" över den rättsakt som ska antas.

64. Befogenheten att återkalla ett lagförslag regleras slutligen av en bestämmelse i fördraget som svarar mot det elementära tvingande kravet på rättssäkerhet. I det sammanhanget har den tyska regeringen⁵¹ framfört att det faktum att en överenskommelse mellan parlamentet och rådet formaliseras i form av ett resultat av trepartsmöten utgör hinder mot att kommissionen återkallar lagförslaget. Det argumentet kan inte vinna framgång. Det ska visserligen erkännas att lagstiftningsförfarandet har en dubbel dimension, det vill säga både juridisk och politisk och att den sistnämnda visar sig vara avgörande i den meningen att den gör det möjligt att nå konsensus.⁵² Behovet av en juridisk disciplin som följer av den konstitutionella principen om representativ demokrati, vilken kräver insyn i förfarandena för antagande av en lagstiftningsakt, överväger inte desto mindre i den meningen att konsensus senare måste vara förankrat i en bestämmelse i fördraget, eftersom det annars kan finnas risk för att lagstiftarens agerande anses vara rättsstridigt.⁵³

65. För det andra är befogenheten att återkalla ett lagförslag, inom den tidigare definierade tidsramen, föremål för en grundläggande begränsning som är en följd av det nödvändiga iakttagandet av principen om lojalt samarbete i artikel 13.2 FEU. Inom ramen för den dialog som förs mellan institutionerna, som lagstiftningsförfarandet vilar på, gäller nämligen samma ömsesidiga skyldigheter till lojalt samarbete för institutionerna som de som reglerar relationerna mellan medlemsstaterna och unionens institutioner.⁵⁴

66. Befogenheten att återkalla ett lagförslag kan slutligen begränsas av en talan om underlåtenhet i den mening som avses i artikel 265 FEUF. En återkallelse av ett lagförslag kan nämligen utgöra ett åsidosättande av kommissionens skyldighet att agera.⁵⁵

4. Återkallelsebeslutets karaktär och gränserna för unionsdomstolens prövning

67. Kommissionen har till sitt försvar hävdats att den antog det angripna beslutet av det skälet att den lagstiftningsakt som medlagstiftarna hade för avsikt att anta, trots kommissionens varningar, utgjorde en förvanskning av dess förslag och innebar ett allvarligt angrepp på den institutionella jämvikten till följd av den principöverenskommelse som ingicks mellan parlamentet och rådet i syfte att ersätta artikel 7 i förslaget till förordning med en genomförandebefogenhet som skulle tilldelas kommissionen genom användning av det ordinarie lagstiftningsförfarandet och detta till nackdel för syftena

50 — Vid det ordinarie lagstiftningsförfarandet, består den första fasen av en första behandling, som inte styrs av någon tidsfrist, sedan en andra behandling med en dubbel tidsfrist på tre månader plus en månad för parlamentets andra behandling och tre månader plus en månad för rådets andra behandling. Förlikningskommittén har en tidsfrist på sex veckor (med förbehåll för en förlängning i enlighet med artikel 294.14 FEUF). Vad därefter angår parlamentets och rådet tredje behandling, ska samma frist på sex veckor tillämpas.

51 — Inom ramen för den andra grunden har den tyska regeringen samtidigt som den bestrider att en återkallelse är tillåten i de fall som kommissionen räknat upp, föreslagit i andra hand att artikel 293.2 FEUF ska tolkas så att den sista möjliga tidpunkt för kommissionen att utöva sin befogenhet att ändra lagförslaget och i än högre grad dess oskrivna möjlighet att återkalla det, skulle vara då en överenskommelse ingåtts mellan parlamentet och rådet.

52 — Jag återkommer till interinstitutionella överenskommelsers ställning i samband med den andra grunden.

53 — Se, härvidlag, angående kravet på insyn, artikel 16.8 FEU enligt vilken rådets möten ska vara offentliga när det överlägger och röstar om ett utkast till lagstiftningsakt, när det agerar som lagstiftare. Öppenhet i detta sammanhang bidrar till att förstärka demokratin genom att göra det möjligt för medborgarna att kontrollera alla uppgifter som har legat till grund för en lagstiftningsakt. Se, för ett liknande resonemang, särskilt dom Sverige och Turco/rådet (C-39/05 P och C-52/05 P, EU:C:2008:374, punkt 46).

54 — Se, i tillämpliga delar, dom parlamentet/rådet (EU:C:1995:91, punkt 23).

55 — Se, härvidlag, beslut parlamentet/kommissionen (C-445/93, EU:C:1996:283). Denna aspekt är strikt förbunden med det faktum att befogenheten att återkalla ett lagförslag begränsas av artikel 241 FEUF, såtillvida att kommissionen måste kunna redogöra för skälen till ett återkallelsebeslut i en situation där rådet begär att kommissionen ska lägga fram varje lämpligt förslag med tillämpning av nämnda artikel. Skälen ska bland annat visa att ett eventuellt lagförslag inte skulle motsvara unionens intresse i den mening som avses i artikel 17.1 FEUF. Detta avspeglar även frågan om initiativrätten *de jure* och *de facto*. Se Europakonventets dokument "Kommissionens initiativrätt" (CONV 230/02, s. 4).

effektivitet, öppenhet och konsekvens vilka eftersträvas med nämnda förslag. Kommissionen har tillagt att de övriga bestämmelserna i nämnda förslag till förordning som syftade till att reglera dess genomförandebefogenheter, skulle ha frångåtits all rättsverkan genom den ändring som parlamentet och rådet kommit överens om.

68. Enligt kommissionen är förvanskningen av förslaget till förordning inte så mycket en följd av vägran att tillerkänna den befogenheten att fatta individuella beslut om beviljande av makroekonomiskt stöd, som av medlagstiftarnas önskan att vidmakthålla det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Kommissionen har framhållit att ett val som i överensstämmelse med parlamentets ursprungliga förslag skulle avse tillämpning av delegerade akter på de villkor som anges i artikel 290.2 FEUF, enligt dess synsätt, inte skulle ha utgjort en sådan förvanskning. Vidare hade medlagstiftarna föredragit att försöka ändra kommissionens förslag på ett sätt som inte endast skulle tvinga kommissionen att lägga fram ett lagförslag i varje enskilt fall där villkoren för beviljande av makroekonomiskt stöd var uppfyllda utan även i mycket hög grad skulle bestämma själva innehållet i dess kommande förslag. Dess initiativrätt skulle ha blivit fullständigt förutbestämd och kringskuren.

69. Rådet har gjort gällande att även om det medges att en förvanskning av lagförslaget eller ett allvarligt hot mot den institutionella jämvikten utgör giltiga skäl för återkallelse, har ingen av dessa omständigheter framkommit i förevarande mål.

70. Med hänsyn till ämnet för debatten är det väsentligt att i förväg fastställa den exakta karaktären hos ett beslut att återkalla ett lagförslag.

71. Beslutet att återkalla lagförslaget vilket riktas till parlamentet och rådet, fattas under ett lagstiftningsförfarande som är en speciell form av interinstitutionell dialog.

72. I förevarande fall framgår det klart av handlingarna i målet att detta beslut som fattats med anledning av att kommissionen valt att avbryta lagstiftningsförfarandet ska analyseras på två nivåer som kommer att utgöra utgångspunkten i min bedömning. Det är lämpligt att göra en distinktion mellan, å ena sidan, den formella nivån av befogenheten att återkalla ett lagförslag (här ska jag granska respekten för själva essensen i denna befogenhet som den tidigare definierats) och, å andra sidan, den materiella nivån som rör det välgrundade i beslutet att återkalla ett lagförslag i ett precist fall (de motiveringar i sak som föranlett kommissionen att återkalla det konkreta förslaget).

73. Jag är emellertid av den åsikten att endast den första delen av återkallelsebeslutet kan hänföras till domstolens prövning. Den andra delen däremot, angående huruvida beslutet är välgrundat, hänför sig till prövningen av den slutliga rättsaktens lagenlighet som endast skulle kunna antas om kommissionen inte utövade sin befogenhet att återkalla ett lagförslag eller om den utövade den med orätt. Med beaktande av denna distinktion behöver återkallelsebeslutet enligt min åsikt inte fullgöra motiveringsskyldigheten i artikel 296 FEUF eftersom de skäl som ligger till grund för antagandet av rättsakten hänför sig till prövningen i sak av den slutliga rättsakten. Jag återkommer till detta i samband med den tredje grunden.

74. Om domstolen däremot prövade det välgrundade i kommissionens beslut att återkalla ett lagförslag, skulle det inte endast vara detsamma som att kringgå det system med rättsmedel som fastställts i fördraget genom en prövning av en lagstiftningsakts lagenlighet i förväg,⁵⁶ utan det skulle även innebära att en indirekt prövning utfördes av lagenligheten hos *en lagstiftningsakt i vardande* som ännu inte har antagits och således inte existerar i juridisk mening.

56 — Den enda situation där en prövning i förväg kan ske är i förfarandet enligt artikel 218.11 FEUF. Se, nyligen, dom rådet/in 't Veld (C-350/12 P, EU:C:2014:2039, punkt 58).

75. Jag noterar således i förevarande mål att den del som rör frågan huruvida det angripna beslutet är välgrundat inbegriper en politisk analys av det lämpliga i den åtgärd som ska antas, en undersökning av det speciella med tillämpningen av ifrågavarande rättsakt, bland annat föreskrifterna för beviljande av makroekonomiskt stöd, valet av rättslig grund, frågan om kompetensfördelning ur synvinkeln delegering av kommissionens genomförandebefogenheter och mer allmänt problematiken med den eventuella rättsstridighet som den förordning som ska antas eventuellt är behäftad med. Efter det att det ordinarie lagstiftningsförfarandet har avslutats kan emellertid dessa frågor underställas domstolens prövning inom ramen för en talan om ogiltigförklaring av den slutliga rättsakten.

76. Kommissionen har således hävdats att det angripna beslutet inte antogs på grundval av lämplighetsöverbäganden eller politiska hänsyn som den har påstått vilja göra gällande genom att med orätt betrakta sig som medlagstiftare, utan på grund av rädsla för att den av medlagstiftarna antagna rättsakten skulle komma att skada unionens intressen. Enligt min mening kan domstolen emellertid inte uttala sig om huruvida detta sätt att resonera är lagenligt innan ifrågavarande rättsakt har antagits, utan att riskera att överskrida de befogenheter som den tilldelats genom fördragen.

77. I detta sammanhang måste särskild vikt fästas vid prövningen av huruvida principen om kompetensfördelning har åsidosatts.

78. Först och främst ska enligt min åsikt de argument som bygger på att det skett en påstådd förvanskning av lagförslaget studeras i samband med prövningen av den slutliga rättsakten, eftersom en förvanskning från medlagstiftarens sida av kommissionens förslag är detsamma som om ett beslut fattas utan att något förslag lagts fram och kommissionens initiativrätt således åsidosätts. I den situationen är det den slutliga åtgärden som är rättsstridig.⁵⁷

79. Vidare är inkräktandet på institutionernas privilegier, på klassiskt vis, en följd av en felaktigt vald rättslig grund. Valet av rättslig grund för en unionsrättsakt ska nämligen ske utifrån objektiva kriterier, som kan bli föremål för domstolsprövning. Bland dessa kriterier ingår bland annat rättsaktens syfte och innehåll.⁵⁸ Kravet på rättssäkerhet medför att varje rättsakt som är avsedd att ha rättsverkningar måste stödja sin bindande verkan på en bestämmelse i unionsrätten, vilken uttryckligen måste anges som rättslig grund och vari föreskrivs den rättsliga form som rättsakten ska ha.⁵⁹ Denna rättspraxis kan dock inte tillämpas *innan* antagandet av den rättsakt mot vilken talan väckts inom ramen för ett bestridande – av det välgrundade i rättsakten – som är accessoriskt i förhållande till talan rörande huvudsaken.

80. Om det i vart fall antogs att domstolen kan kontrollera huruvida återkallelsebeslutet är välgrundat uppkommer frågan om vilken rättsverkan ett sådant avgörande av domstolen skulle ha, särskilt med avseende på denna doms rättskraft.

81. Om domstolen således godtog de anmärkningar som riktats mot skälen till beslutet att återkalla lagförslaget på materiell nivå och den fann att det var med orätt som kommissionen betraktade medlagstiftarnas agerande som en förvanskning av dess ursprungliga utkast, skulle lagstiftningsförfarandet kunna fullföljas. Eftersom en talan som väckts enligt artikel 278 FEUF vid domstolen inte har någon suspensiv verkan utom om domstolen anser att den bör förordna om uppskov med verkställigheten, borde förfarandet tas om i sin helhet vilket skulle innebära att kommissionen lade fram ett nytt lagförslag. Då uppkommer frågan i vilken mån domstolens dom binder kommissionen genom att begränsa utövandet av dess initiativrätt, såtillvida att kommissionen inte längre kan vare sig lägga fram sitt ursprungliga förslag eller ett förslag som avlägsnar sig från

57 — Petite, M., se ovan.

58 — Se dom Titandioxid (EU:C:1991:244, punkt 10) och dom Huber (C-336/00, EU:C:2002:509, punkt 30).

59 — Se, dom kommissionen/rådet (C-370/07, EU:C:2009:590, punkterna 37–39).

medlagstiftarnas ståndpunkt som ”godkänts” av domstolen. Genom att i detta hänseende påföra kommissionen en påföljd, skulle domstolen enligt min åsikt avlägsna sig från ovannämnda rättspraxis enligt vilken institutionernas privilegier är en av beståndsdelarna i den institutionella jämvikt som skapats genom fördragen.⁶⁰

82. Detsamma skulle gälla om domstolen fastställde återkallelsebeslutet exempelvis med motiveringen att den rättsliga grund som medlagstiftarna hade föreslagit var felaktig i förhållande till den på vilken kommissionens förslag var baserat. Jag anser det finns skäl att erinra om att enligt de bestämmelser i EUF-fördraget som reglerar unionsinstitutionernas lagstiftningsverksamhet har parlamentet och rådet, tillsammans rätt – bland annat enligt artikel 294.7 a och 294.13 FEUF – att under lagstiftningsförfarandet ändra den rättsliga grund som använts av kommissionen.⁶¹

83. Det förefaller mig följaktligen som om domstolen därigenom själv skulle ha tagit sig rätten att fungera som *skiljedomare par excellence* under ett pågående lagstiftningsförfarande.

84. Följaktligen föreslår jag av ovan angivna orsaker att domstolen inte uttalar sig inom ramen för denna talan, om de skäl som kommissionen framfört till stöd för sitt återkallelsebeslut. Jag erinrar här om att kommissionen har gjort gällande att den skulle kunna återkalla lagförslaget vid fall av allvarlig förvanskning, allvarligt angrepp på den institutionella jämvikten eller när förslagets innehåll är uppenbart rättsstridigt. Kommissionen har även förespråkat att det skulle finnas en möjlighet att återkalla ett lagförslag på grund av unionens bristande behörighet eller på grund av att subsidiaritetsprincipen har åsidosatts. Här anser jag emellertid att det rör sig om aspekter som, fall för fall, hänför sig till prövningen av lagenligheten hos en slutligt antagen rättsakt efter det att lagstiftningsförfarandet avslutats.

85. Jag föreslår således att de argument vilka såväl rådet som kommissionen framfört angående det välgrundade i det angripna beslutet ska betraktas som verkningslösa och att domstolsprövningen begränsas till att endast omfatta omständigheter på den formella nivån som rör essensen i rätten att återkalla ett lagförslag, såsom redogjorts för i punkterna 56–65 i detta förslag till avgörande.

86. Mot bakgrund av vad som anförts ovan, föreslår jag att domstolen fastställer att talan inte ska bifallas såvitt avser denna grund. Eftersom det framgår av handlingarna i målet att kommissionen återkallade lagförslaget innan rådet antagit sin ståndpunkt i den mening som avses i artikel 294.5 FEUF är det lämpligt att studera rådets andra grund avseende åsidosättande av principen om lojalt samarbete.

VI – Åsidosättande av principen om lojalt samarbete i den mening som avses i artikel 13.2 FEU

A – Parternas argument

87. Rådet har genom sin andra grund gjort gällande att kommissionen i detta fall har åsidosatt den princip om lojalt samarbete som enligt rättspraxis finns lagstadgad i artikel 13.2 sista meningen FEU, och som det även åligger unionsinstitutionerna att iaktta,⁶² bland annat i samband med det ordinarie lagstiftningsförfarandet.⁶³

60 — Dom parlamentet/rådet (EU:C:1990:217, punkt 20).

61 — Dom kommissionen/rådet (C-63/12, EU:C:2013:752, punkt 62).

62 — Se, för ett liknande resonemang, dom Grekland/rådet (204/86, EU:C:1988:450, punkt 16), och dom parlamentet/rådet (EU:C:1995:91, punkterna 23 och 27).

63 — Se, för ett liknande resonemang, 2007 års gemensamma förklaring.

88. Rådet och de medlemsstater som intervenerat till stöd för dess yrkanden har gjort gällande att kommissionen, i stället för att uttrycka reservationer på stadiet för antagandet av rådets allmänna riktlinjer eller för debatter angående parlamentets rapport, har hävdad att rapporten utgjorde en god grund för senare diskussioner. I november 2011 hade en av dess tjänstmän informerat en tjänsteman vid rådet om att ett visst antal ändringar hade förvanskat innehållet i dess förslag till förordning, utan att specifikt nämna ändringen av artikel 7 i detta förslag. Kommissionens ”non paper” från januari 2013 nämner inte heller att det var möjligt att dess lagstiftningsinitiativ skulle återkallas. Trots kommissionens ständiga närvaro vid rådets sessioner och vid trepartsmötena, har kommissionen inte officiellt uttryckt sin avsikt att återkalla detta lagförslag förrän på ett sent stadium, det vill säga vid trepartsmötet den 25 april 2013. Kommissionens interna promemoria SI(2013)231 visar att den skyndade sig att återkalla sitt förslag samma dag som parlamentet och rådet skulle underteckna den kompromiss som de hade kommit överens om.

89. Vid mötet i de finansiella rådgivarnas arbetsgrupp den 7 maj 2013 hade kommissionen, trots en uttrycklig anmodan av rådets ordförandeskap om att meddela delegationerna att den eventuellt hade för avsikt att återkalla förslaget till förordning, inte alls nämnt att denna fråga fanns på följande dags dagordning i kommissionärernas kollegium.

90. Kommissionens åsidosättande av principen om lojalt samarbete förstärks av att den inte uttömde de rättsmedel som föreskrivs i artiklarna 3.2 och 11.1 i rådets arbetsordning,⁶⁴ för att kontrollera om den enhällighet som krävs enligt artikel 293.1 FEUF förelåg i detta fall för en ändring av dess förslag till förordning, och att den inte heller begärde en vägledande omröstning inom rådets förberedande instanser.⁶⁵

91. Republiken Tjeckien och Förbundsrepubliken Tyskland har hävdad att kommissionen gjort sig skyldig till rättsmissbruk.⁶⁶ Republiken Italien och Förenade kungariket har gjort gällande att oavsett vid vilken tidpunkt kommissionen återkallade förslaget till förordning hade kommissionen omedelbart uteslutit varje diskussion och varje förhandling med medlagstiftarna om innehållet i artikel 7 i förslaget då dessa delade en gemensam uppfattning härvidlag.

92. Kommissionen har för sin del framhållit att den tydligt uppgav vid mötena i de finansiella rådgivarnas arbetsgrupp den 15 och den 22 november 2011 att de ändringar som rådet planerade skulle förvanska dess förslag till förordning. Vid antagandet av rådets allmänna riktlinjer den 15 december 2011 hade kommissionen inte funnit det nödvändigt att formellt reservera sig, då dessa allmänna riktlinjer endast utgjorde den ståndpunkt som rådets ordförandeskap skulle försvara vid trepartsmötena. I vart fall var det på detta stadium inte säkert att ståndpunkten skulle ges företräde, i synnerhet som parlamentet ännu inte hade antagit sin ståndpunkt, och när parlamentet antog den i maj 2012 förespråkade det beslutsfattande genom antagande av delegerade akter. Därefter hade kommissionen i sitt ”non-paper” från januari 2013 upprepat sina invändningar mot rådets ståndpunkt samtidigt som den hade lämnat ett antal förslag till lösningar för att man skulle kunna ta sig ur denna återvändsgränd.

64 — Rådets beslut (2009/937/EU) av den 1 december 2009 om antagande av rådets arbetsordning (EUT L 325, s. 35) (nedan kallad rådets arbetsordning).

65 — Se, för ett liknande resonemang, dom parlamentet/rådet (EU:C:1995:91, punkterna 27 och 28).

66 — Se, bland annat, dom Emsland Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, punkterna 39, 52 och 53).

93. Kommissionen har för det andra uppgett att direkt efter trepartsmötet den 30 januari 2013 under vilket det visade sig att det fanns risk för att förslaget till förordning skulle förvanskas och omedelbart efter att ha erhållit tillstånd av kommissionskollegiet hade kommissionens företrädare vid de följande mötena förvarnat medlagstiftarna om att den skulle kunna återkalla detta förslag.⁶⁷ Det var inte förrän när kommissionen insåg i början av maj 2013 att den inte skulle kunna övertyga dessa om att det var nödvändigt att de omprövade sin gemensamma ståndpunkt som den tog sitt ansvar och antog det angripna beslutet.

94. Kommissionen har för det tredje hävdats att dagen för nästa trepartsmöte ännu inte var känd när den interna promemorian SI(2013)231 författades. Det faktum att det angripna beslutet antogs den dag då medlagstiftarna skulle slutföra en överenskommelse var en ren tillfällighet. Kommissionen har tillagt att det skulle ha stört lugnet i de interinstitutionella diskussionerna och det sätt på vilket lagstiftningsförfarandet fortlöpte om den i förtid hade tagit upp möjligheten att återkalla förslaget till förordning om makroekonomisk stöd.

95. När det därefter rör sig om bristen på tillgång till andra rättsmedel som följer av rådets arbetsordning, har kommissionen anfört att dess deltagande i allt lagstiftningsarbete i de finansiella rådgivarnas arbetsgrupp har föranlett den att konstatera att medlemsstaternas ståndpunkter var fullständigt klara och att en formell omröstning inte skulle ha inneburit någon ändring av situationen.

B – Bedömning

96. Först och främst ska det framhållas, i syfte att på ett korrekt sätt ringa in räckvidden av problematiken med principen om lojalt samarbete, att den allra första gräns som måste sättas för utövandet av befogenheten att återkalla ett lagförslag är en följd av förbudet mot maktmissbruk. Enligt fast rättspraxis innebär en rättsakt maktmissbruk endast om det på grundval av objektiva, relevanta och samstämmiga uppgifter framgår att den har antagits uteslutande, eller åtminstone huvudsakligen, för att uppnå andra mål än dem som angetts eller för att kringgå ett förfarande som särskilt föreskrivs i FEU-fördraget för att komma till rätta med situationen i det konkreta fallet.⁶⁸

97. Följaktligen kan ett eventuellt åsidosättande av principen om lojalt samarbete inte likställas med maktmissbruk.

98. Härvidlag vill jag dels påpeka att principen om lojalt samarbete gör det möjligt att råda bot på den osäkerhet som är en följd av gråzoner i fördragen, såsom sätten för utövande av befogenheten att återkalla ett lagförslag. Dels har denna princip, även om den är tillämplig på det informella samarbetet mellan unionsinstitutionerna, ett innehåll som är ganska svårgripbart.⁶⁹

99. Den princip om lojalt samarbete som lagstadgats i artikel 13.2 FEU avser iakttagandet av kompetensfördelningen och den institutionella jämvikten.⁷⁰ Inom denna ram kan parlamentet, rådet och kommissionen i enlighet med artikel 295 FEUF ingå interinstitutionella avtal, vid behov bindande sådana, i syfte att komma överens om hur samarbetet ska organiseras.

67 — Kommissionen åsyftar mötet i de finansiella rådgivarnas arbetsgrupp den 26 februari 2013 och trepartsmötet den 27 februari 2013 (det framgår av handlingarna i målet att kommissionen riktade ett e-postmeddelande till domstolen den 12 april 2013 med en begäran om rättelse av den "sammanfattande tablå" som upprättats efter detta trepartsmöte) och mötena i de finansiella rådgivarnas arbetsgrupp den 9 april och den 2 maj 2013 samt trepartsmötet den 25 april 2013.

68 — Se, bland annat, dom Spanien/rådet (C-310/04, EU:C:2006:521, punkt 69 och där angiven rättspraxis) och dom Spanien/rådet (C-442/04, EU:C:2008:276, punkt 49 och där angiven rättspraxis).

69 — Se, för en fördjupad analys, Blumann, C., "Caractéristiques générales de la coopération interinstitutionnelle", *L'union européenne carrefour de coopérations*, L.G.D.J., 2000, s. 29–61.

70 — Dom parlamentet/rådet (EU:C:1995:91, punkt 23) och dom Grekland/rådet (EU:C:1988:450, punkt 16).

100. Rådet har, genom sin grund och med beaktande av de omständigheter som ligger till grund för tvisten, väsentligen kritiserat kommissionen för att den inte uttryckte sin avsikt att återkalla förslaget förrän i ett mycket sent skede av trepartsmötena när ingåendet av avtalet mellan parlamentet och rådet angående tillämpningen av det ordinarie lagstiftningsförfarandet var nära förestående. Rådet verkar således utgå från påståendet att den omständigheten att trepartsmötet hade förlagts till samma dag som dagen för antagandet av det angripna beslutet utgjorde hinder för kommissionens utövande av sin befogenhet att återkalla ett lagförslag.

101. Samtidigt som det måste erkännas att trepartsmöten⁷¹ är viktiga som uttryck för det institutionella samarbetet, vilket jag redan har anfört i samband med prövningen av den första grunden, får den politiska dimensionen av lagstiftningsförfarandet inte ges företräde framför den juridiska dimensionen.

102. Trepartsmöten är vanligtvis informella. De kan anordnas i alla skeden av förfarandet och med olika företrädare beroende på den diskussion som ska föras.⁷² I likhet med förlikningskommittén i det ordinarie lagstiftningsförfarandet (och tidigare medbeslutandeförfarandet) har trepartsmötet rollen av medlare i de motsättningar som kan uppkomma mellan institutionerna och ska försöka uppnå enighet dem emellan.

103. Till skillnad mot förlikningskommittén nämns trepartsmötet däremot inte i EUF-fördraget och det utgör inte en juridiskt tvingande fas i lagstiftningsförfarandet.⁷³ Detta framgår även av 2007 års gemensamma förklaring enligt vilken det i en skrivelse ska anges att rådet är villigt att acceptera denna överenskommelse [vid ett trepartsmöte], med förbehåll för en juridisk-språklig granskning, och om den bekräftas vid omröstningen i plenum.⁷⁴ Av detta skäl anser jag att anmärkningen angående den påstådda alltför sena delgivningen av det angripna beslutet inte kan vinna framgång.

104. I detta sammanhang är det väsentligt att understryka att återkallelsebeslutet ska föregås och åtföljas av en omfattande kommunikation mellan kommissionen och medlagstiftarna. Återkallelsen får nämligen inte ske som en överraskning eller med åsidosättande av kravet på ärligt uppsåt.

105. I detta avseende kan lydelsen i de interinstitutionella avtalen tillhandahålla användbar information. Det framgår således av ramavtalet av den 20 november 2010 mellan parlamentet och kommissionen att kommissionen i god tid ska tillhandahålla en noggrann förklaring innan den drar tillbaka eventuella förslag om vilka parlamentet redan har lagt fram en ståndpunkt vid första behandlingen.⁷⁵ Vidare ska institutionerna enligt den gemensamma förklaringen samarbeta lojalt under hela förfarandet och fullt ut respektera beslutsprocessens politiska karaktär.

106. I detta fall verkar kommissionen inte fullt ut ha fullgjort sin skyldighet att bedriva omfattande och tidsanpassad kommunikation med andra institutioner. Enbart ett utbyte av e-postmeddelanden mellan kommissionens och rådets tjänstemän den 25 november 2011 där det nämns att kommissionens förslag blivit förvanskat, utgör inte ett adekvat medel härvidlag. Det framgår inte desto mindre av handlingarna i målet att kommissionen från och med februari 2013 vid flera tillfällen och på hög nivå hade tagit upp att den eventuellt skulle återkalla förslaget till förordning.

71 — De rör sig nämligen om en viktig instans vars inrättande går tillbaka till 1980-talet då trepartsmöten infördes genom Europaparlamentets, rådets och kommissionens gemensamma förklaring om olika åtgärder för att säkerställa en bättre utveckling av budgetförfarandet (EGT C 194, 1982, s. 1).

72 — Punkt 8 i 2007 års gemensamma förklaring.

73 — Den nämns dock i 2007 års gemensamma förklaring som antogs före Lissabonfördraget, varav framgår (i punkt 14) att om en överenskommelse har uppnåtts på stadiet för första behandlingen i parlamentet på grundval av informella förhandlingar under trepartsmöten ska ordföranden för Coreper vidarebefordra den i form av ändringar i kommissionens förslag.

74 — Se punkt 14 i 2007 års gemensamma förklaring.

75 — Ramavtal om förbindelserna mellan Europaparlamentet och Europeiska kommissionen (EUT L 304, 2010, s. 47). Detta avtal har införts i parlamentets arbetsordning (som bilaga XIII).

107. Vid de finansiella rådgivarnas möte den 26 februari 2013, underströk således kommissionens företrädare att de föreslagna riktlinjerna skulle förvanska kommissionens förslag, vilket skulle kunna föranleda den att återkalla förslaget.⁷⁶ Vid det femte trepartsmötet var institutionerna, i synnerhet parlamentet, uppenbarligen medvetna om risken för återkallelse eftersom föredraganden Kazak anmodade kommissionen att stödja förslaget och inte återkalla det.⁷⁷ Sedan upprepade kommissionen tydligt vid de finansiella rådgivarnas möte den 9 april 2013, att det var möjligt att den skulle komma att återkalla förslaget om det ordinarie lagstiftningsförfarandet skulle tillämpas för beslut om makroekonomiskt stöd.⁷⁸ Dessutom tog kommissionen upp vid mötet den 2 maj 2013, inte endast risken för återkallelse, utan den medgav att den hypotesen undersöktes av kommissionens ansvariga avdelningar på högsta nivå.⁷⁹

108. Följaktligen kan de faktiska omständigheterna i målet inte göra det möjligt att fastställa att kommissionen har åsidosatt principen om lojalt samarbete.

109. Vad slutligen gäller frågan om kommissionen uttömt de rättsmedel som rådets arbetsordning erbjuder, erinrar jag om att institutionernas arbetsordningar utgör atypiska rättsakter som reglerar det sätt på vilket var och en av dem är organiserad. Vad angår de verkningar en institutions arbetsordning har i förhållande till övriga institutioner, kan de endast angå de sätt på vilka institutionerna samarbetar. Således tycks det mig obestridligt att de kan påverka en annan institutions agerande, bland annat genom att vissa krav ställs på institutionen eller att den tilldelas en viss befogenhet. Så är fallet med artikel 3.2 jämförd med artikel 11.1 i rådets arbetsordning, varav följer att kommissionen har möjlighet att begära att få en punkt införd på dagordningen som kräver ett omröstningsförfarande. Däremot finns det inget i nämnda bestämmelse som tyder på att det handlar om en skyldighet för kommissionen.

110. I domen parlamentet/rådet som rådet har åberopat till stöd för sin grund⁸⁰ rörde det sig inte om sanktioner mot parlamentet på grund av att det inte uttömt befintliga rättsmedel utan om den omständigheten att dess beslut baserade sig på grunder som var helt främmande för den angripna rättsakten och att det i beslutet inte togs hänsyn till att förfarandet var brådskande och att det var nödvändigt att anta förordningen före ett visst av rådet korrekt förespråkade datum.

111. Med hänsyn till principen om institutionell jämvikt vilken innebär att institutionerna är självständiga ska den uppfattningen underkännas att kommissionen, enligt bestämmelser i rådets arbetsordning, skulle vara tvungen att begära omröstning innan den återkallar ett lagförslag.

112. Jag konstaterar i vart fall att fördragen har infört en tydlig fördelning av funktioner och befogenheter mellan unionens politiska institutioner. Härav följer att var och en av dem legitimt kan anta sina egna politiska riktlinjer och använda de möjligheter att agera som finns att tillgå för att utöva inflytande över de övriga institutionerna. Ett föregående meddelande om en eventuell återkallelse av ett lagförslag, i stil med det som kommissionen levererade vid det femte trepartsmötet den 26 februari 2013, kan på intet sätt vara likvärdigt med ett hot som innebär maktmissbruk.

113. Talan kan således inte bifallas såvitt avser den andra grunden.

76 — Se handling delgiven av kommissionen, "Report: Financial Counsellors WG of 26 February 2013, ECFIN/D2/NL/SN324590" (s. 3).

77 — Ibidem (s. 6): "He asked COM to encourage and not to withdraw its proposal".

78 — Handling delgiven av kommissionen, med rubriken "Report: Financial Counsellors WG of 9 April 2013 on MFA, ECFIN/D2/NL dl Ares (2013)" (s. 1 och 5).

79 — Handling delgiven av kommissionen, med rubriken "ECFIN/D2/NL/ dl Ares (2013) Report: Financial Counsellors WG of 2 May 2013 on the MFA" (s. 2).

80 — Dom parlamentet/rådet (EU:C:1995:91, punkterna 27 och 28).

VII – Åsidosättande av motiveringsskyldigheten

A – Parternas argument

114. Rådet har medgett att det angripna beslutet utgör en icke-lagstiftningsakt men samtidigt gjort gällande genom sin tredje grund att ett beslut att återkalla ett lagförslag är en rättsakt som kan bli föremål för domstolsprövning. Följaktligen borde ett sådant återkallelsebeslut iaktta det krav på motivering som anges i artikel 296 andra stycket FEUF, såsom denna artikel tolkats i rättspraxis⁸¹ och detta oberoende av huruvida beslutet utgör ett beslut i den mening som avses i artikel 288 FEUF.⁸²

115. Det angripna beslutet har emellertid inte åtföljts av någon förklaring eller publicering och det innehåller inte någon motivering till återkallelsen.

116. Kommissionen har hävdad att rådet har förväxlat den precisa skyldighet som anges i artikel 296 FEUF vilken består i att motivera unionens rättsakter i den mening som avses i artikel 288 FEUF genom att införa en motivering i själva texten i den berörda rättsakten, med den allmänna princip som kommit till uttryck i artikel 41.2 c i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, enligt vilken alla beslut som fattas av en institution måste grundas på skäl som, i vilken form som helst, ska delges de berörda parterna.

117. Kommissionen har hävdad att ett återkallelsebeslut som det angripna beslutet är ett internt beslut som hänför sig till lagstiftningsförfarandet och inte en rättsakt i den mening som avses i artikel 288 FEUF. Ett sådant beslut är inte riktat till någon eller några i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF eller artikel 288 FEUF. Det har varken rubrik, beaktandedel, skäl eller artiklar. Det behöver inte delges eller offentliggöras i den mening som avses i artikel 297.2 FEUF för att kunna tillämpas. Därför kan den motiveringsskyldighet som artikel 296 FEUF innehåller inte tillämpas på ett sådant beslut.⁸³

B – Bedömning

118. Allt under det att jag erkänner motiveringsskyldighetens konstitutionella värde, såsom den tolkats av domstolen,⁸⁴ får den angripna rättsaktens karaktär och den kontext i vilken den antogs mig att dra slutsatsen att det angripna beslutet inte omfattas av tillämpningsområdet för den motiveringsskyldighet som föreskrivs i artikel 296 FEUF.

119. I förevarande mål framgår det av ordalydelsen i den skrivelse som vice ordföranden för kommissionen har formulerat att det angripna beslutet på ett otvetydigt och slutgiltigt sätt fastställer kommissionens ståndpunkt⁸⁵ som förmedlar kommissionens intention att avbryta lagstiftningsprocessen. Det rör sig således om ett beslut som hänför sig till institutionens interna förfarande.

81 — Se, bland annat, dom rådet/Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718, punkt 50), och dom Kendrion/kommissionen (C-50/12 P, EU:C:2013:771, punkterna 41 och 42).

82 — Se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/rådet (EU:C:2009:590, punkt 42) och kommissionen/rådet (EU:C:2013:752, punkt 28).

83 — Den omständigheten att motiveringen av ett beslut som fattas genom skriftligt förfarande inte återfinns i omnämmandet av ett sådant beslut, vilket enligt artikel 8.4 och artikel 16 i kommissionens arbetsordning (EUT L 55, 2010, s. 61) ska finnas i sammanträdesprotokoll eller i anteckningar om fattade beslut, utgör inte ett åsidosättande av motiveringsskyldigheten.

84 — Se, bland annat, dom kommissionen/rådet (EU:C:2009:590, punkterna 37–39 och 42) och dom Schweiz/kommissionen (C-547/10 P, EU:C:2013:139, punkt 67).

85 — Angående rättspraxis där det slås fast att en skrivelse av en kommissionär för konkurrens samt korrespondens mellan generaldirektoratet och en medlemsstat saknar karaktär av rättsakt mot vilken talan kan väckas, med motiveringen att det endast rörde sig om ett förslag som syftade till att mildra den restriktiva verkan av ett avtal mellan företag, se dom Nefarma/kommissionen (T-113/89, EU:T:1990:82).

120. Jag erinrar om att domstolen redan i samband med en interinstitutionell dialog har godtagit att en muntlig förklaring av en kommissionär som avspeglar kommissionens förslag ska betraktas som en giltig fas i lagstiftningsförfarandet. Enligt domstolen saknade det betydelse att det ändrade förslaget inte förelåg i skriftlig form. I ”artikel 149.3 i fördraget [nu artikel 293.2 FEUF] föreskrivs nämligen att kommissionen får ändra sitt förslag ... och att det därvid inte krävs att dessa ändrade förslag nödvändigtvis behöver vara skriftliga. Sådana ändrade förslag är en del av gemenskapens lagstiftningsförfarande, vilket kännetecknas av en viss flexibilitet som är nödvändig för att de olika institutionernas synsätt skall kunna förenas. De är i grunden av helt annan art än de rättsakter som kommissionen antar och som direkt berör enskilda. Under dessa omständigheter kan man inte ställa samma formella krav på antagandet av sådana förslag som när det gäller rättsakter som direkt berör enskilda”.⁸⁶

121. Den analysen äger ännu större giltighet när det medges att en skrivelse från en kommissionär som uttrycker kollegiets ståndpunkt inte omfattas av motiveringsskyldigheten eftersom den ingår i lagstiftningsprocessen såsom den definieras av domstolen.

122. Om domstolen sedan godtar att prövningen av lagenligheten av en lagstiftningsakt av sitt eget slag som den aktuella inskränks till att enbart avse den formella nivå som rör essensen i rätten att återkalla ett lagförslag, är det uppenbart att motiveringsskyldigheten saknar relevans i den mening som avses i artikel 296 FEUF vilken bygger på principen att det klart och tydligt ska framgå av ifrågavarande rättsakt hur rättsaktens upphovsman har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att den behöriga domstolen ges möjlighet att utföra sin prövning.⁸⁷

123. I realiteten finns ingen motiveringsskyldighet så länge kommissionen håller sig inom gränserna för essensen i befogenheten att återkalla ett lagförslag såsom de har fastställts ovan, om medlagstiftarna vederbörligen har underrättats om skälen till återkallelsen under interinstitutionella trepartsmöten och dessa skäl är nära förbundna med den funktion som kommissionen fyller enligt artikel 17.1 FEU.

124. Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den tredje grunden.

125. Vad slutligen beträffar frågan om vilken part som ska ersätta rättegångskostnaderna finner jag att det var berättigat att rådet, genom att väcka förevarande talan, vände sig till domstolen för att få klarhet i den konstitutionella räckvidden av kommissionens befogenhet att återkalla ett lagförslag, vilket skulle kunna motivera att rättegångskostnaderna fördelades mellan de båda institutionerna. Enligt artikel 138.1 i domstolens rättegångsregler ska dock tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att rådet ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom rådet har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.

VIII – Förslag till avgörande

126. Av ovan angivna skäl föreslår jag att domstolen

- ogillar den talan som väckts av Europeiska unionens råd och förpliktar det att ersätta rättegångskostnaderna, och
- beslutar, i enlighet med artikel 140.1 i domstolens rättegångsregler, att de medlemsstater som har intervenerat ska bära sina rättegångskostnader.

⁸⁶ — Se dom Tyskland/rådet (C-280/93, EU:C:1994:367, punkt 36).

⁸⁷ — Dom Deutsche Telekom/kommissionen (C-280/08 P, EU:C:2010:60, punkterna 130 och 131).