



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

18. marts 2014\*

»Annulationsøgsmål — valg af retsgrundlag — artikel 290 TEUF og 291 TEUF — delegeret retsakt og gennemførelsesretsakt — forordning (EU) nr. 528/2012 — artikel 80, stk. 1 — biocidholdige produkter — Det Europæiske Kemikalieagentur — Kommissionens fastlæggelse af gebyrerne«

I sag C-427/12,

angående et annulationsøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF, anlagt den 19. september 2012,

**Europa-Kommissionen** ved B. Smulders, C. Zadra og E. Manhaeve, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

**Europa-Parlamentet** ved L. Visaggio og A. Troupiotis, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

**Rådet for Den Europæiske Union** ved M. Moore og I. Šulce, som befuldmægtigede,

sagsøgte,

støttet af:

**Den Tjekkiske Republik** ved M. Smolek, E. Ruffer og D. Hadroušek, som befuldmægtigede

**Kongeriget Danmark** ved V. Pasternak Jørgensen og C. Thorning, som befuldmægtigede

**Den Franske Republik** ved G. de Bergues, D. Colas og N. Rouam, som befuldmægtigede

**Kongeriget Nederlandene** ved M. Bulterman og M. Noort, som befuldmægtigede

**Republikken Finland** ved H. Leppo og J. Leppo, som befuldmægtigede

**Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland** ved C. Murrell og M. Holt, som befuldmægtigede, bistået af barrister B. Kennelly,

intervenienter,

har

\* Processprog: fransk.

## DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, vicepræsidenten, K. Lenaerts (refererende dommer), afdelingsformændene A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, E. Juhász og M. Safjan samt dommerne A. Rosas, E. Levits, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader, D. Šváby og S. Rodin,

generaladvokat: P. Cruz Villalón

justitssekretær: fuldmægtig V. Tourrès,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 1. oktober 2013,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 19. december 2013,

afsagt følgende

### Dom

- 1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand om annullation af artikel 80, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 528/2012 af 22. maj 2012 om tilgængeliggørelse på markedet og anvendelse af biocidholdige produkter (EUT L 167, s. 1), for så vidt som denne bestemmelse foreskriver vedtagelse af bestemmelser om gebyrer, der skal erlægges til Det Europæiske Kemikalieagentur (herefter »agenturet«), ved en retsakt, der er støttet på artikel 291, stk. 2, TEUF (herefter »gennemførelsesretsakt«), og ikke ved en retsakt, der er vedtaget på grundlag af artikel 290, stk. 1, TEUF (herefter »delegeret retsakt«).

### Retsforskrifter

#### *Forordning nr. 528/2012*

- 2 Forordning nr. 528/2012, der harmoniserer visse bestemmelser om tilgængeliggørelse på markedet og anvendelse af biocidholdige produkter, tillægger, således som det fremgår af 17. betragtning til denne forordning, agenturet »specifikke opgaver med hensyn til vurderingen af aktivstoffer og EU-godkendelsen af visse kategorier af biocidholdige produkter [...]«.
- 3 Det anføres i 64. betragtning til den nævnte forordning:  
  
»Omkostningerne i forbindelse med de procedurer, der er forbundet med gennemførelsen af denne forordning, bør afholdes af de personer, der gør de biocidholdige produkter tilgængelige på markedet, og af de personer, der søger at gøre dem tilgængelige på markedet, samt af de personer, der støtter godkendelsen af aktivstoffer. For at fremme et velfungerende indre marked er det hensigtsmæssigt at fastsætte visse fælles principper, der både gælder de gebyrer, der skal betales til agenturet, og dem, der skal betales til medlemsstaternes kompetente myndigheder, herunder behovet for i nødvendigt omfang at tage hensyn til de små og mellemstore virksomheders [(SMV)] specifikke behov.«
- 4 I henhold til artikel 7, stk. 2, første afsnit, artikel 13, stk. 3, andet afsnit, artikel 43, stk. 2, første afsnit, artikel 45, stk. 1 og 3, artikel 50, stk. 2, andet afsnit, artikel 54, stk. 1 og 3, og artikel 80, stk. 1, litra a), i forordning nr. 528/2012, skal der erlægges gebyr til agenturet for dets medvirken i procedurerne vedrørende henholdsvis godkendelse af et aktivstof eller efterfølgende ændringer af betingelserne for godkendelse af et aktivstof, fornyelse af en sådan godkendelse, EU-godkendelse af biocidholdige

produkter, fornyelse og ændring af en sådan godkendelse, samt når aktive stoffers tekniske ækvivalens skal fastslås. I henhold til samme forordnings artikel 77, stk. 1, tredje afsnit, »[vil] [p]ersoner, der indgiver en klage [over agenturets afgørelser] [...] eventuelt skulle erlægge gebyrer«.

5 For så vidt angår fristerne for betaling af gebyrer, der skal erlægges til agenturet, bestemmer den nævnte forordnings artikel 7, stk. 2, første afsnit, artikel 13, stk. 3, andet afsnit, artikel 43, stk. 2, første afsnit, artikel 45, stk. 3, andet afsnit, og artikel 54, stk. 3, at »[a]genturet oplyser ansøgeren om de gebyrer, der skal erlægges i henhold til artikel 80, stk. 1, og afviser ansøgningen, hvis ansøgeren ikke har betalt gebyrerne inden for 30 dage«.

6 Artikel 78, stk. 1, i forordning nr. 528/2012 vedrørende agenturets budget bestemmer følgende:

»I forbindelse med denne forordning består agenturets indtægter af følgende:

- a) et tilskud fra Unionen opført på Den Europæiske Unions almindelige budget (sektionen vedrørende Kommissionen)
- b) de gebyrer, der betales til agenturet i henhold til denne forordning
- c) alle afgifter, der betales til agenturet for tjenester, som det leverer under denne forordning
- d) eventuelle frivillige bidrag fra medlemsstaterne.«

7 Artikel 80 i forordning nr. 528/2012, som har overskriften »Gebyrer og afgifter«, bestemmer følgende:

»1. Kommissionen vedtager på grundlag af principperne i stk. 3 en gennemførelsesforordning, der præciserer:

- a) de gebyrer, der skal erlægges til agenturet, herunder et årligt gebyr for produkter, der er meddelt EU-godkendelse i overensstemmelse med kapitel VIII, og et gebyr for ansøgninger om gensidig anerkendelse i overensstemmelse med kapitel VII
- b) de regler, der fastsætter betingelserne for nedsatte gebyrer, gebyrfritagelse og tilbagebetaling til det medlem af Udvalget for Biocidholdige Produkter, der fungerer som rapportør, og
- c) betalingsbetingelserne.

Denne gennemførelsesretsakt vedtages efter undersøgelsesproceduren i artikel 82, stk. 3. Den finder kun anvendelse på gebyrer, der erlægges til agenturet.

Agenturet kan opkræve afgifter for andre tjenester, som det leverer.

De gebyrer, der skal erlægges til agenturet, fastsættes således, at gebyrindtægterne sammen med andre kilder til agenturets indtægter i henhold til denne forordning er tilstrækkelige til at dække omkostningerne ved de tjenester, der ydes. Agenturet offentliggør de gebyrer, der skal erlægges.

2. Medlemsstaterne opkræver gebyrer direkte hos ansøgere for de tjenester, de yder i forbindelse med procedurerne i denne forordning, herunder de tjenester, som medlemsstaternes kompetente myndigheder yder i deres egenskab af kompetent vurderingsmyndighed. Kommissionen udsteder på grundlag af principperne i stk. 3 retningslinjer for en harmoniseret gebyrordning.

Medlemsstaterne kan opkræve årlige gebyrer for biocidholdige produkter, der gøres tilgængeligt på deres markeder.

Medlemsstaterne kan opkræve afgifter for andre tjenester, som de yder.

Medlemsstaterne fastsætter og offentliggør de gebyrer, der skal betales til deres kompetente myndigheder.

3. Såvel den i stk. 1 omhandlede gennemførelsesforordning som medlemsstaternes egne gebyrregler skal overholde følgende principper:

- a) Gebyrerne fastsættes således, at gebyrindtægterne i princippet er tilstrækkelige til at dække omkostningerne ved de tjenester, der ydes, og må ikke overstige, hvad der er nødvendigt for at dække disse omkostninger.
- b) Gebyret tilbagebetales delvis, hvis ansøgeren ikke inden for den angivne tidsfrist fremlægger de krævede oplysninger.
- c) SMV'ers specifikke behov tages i betragtning, hvor det er relevant, herunder muligheden for at opdele betalingerne i flere afdrag og faser.
- d) Gebyrordningen og -beløbet tager hensyn til, om oplysningerne er blevet fremlagt samlet eller separat.
- e) Kravet om betaling af hele gebyret eller en del heraf kan fraviges, når særlige omstændigheder gør det berettiget, og det accepteres af agenturet eller den kompetente myndighed.
- f) Frister for betaling af gebyrer fastsættes under hensyntagen til fristerne for de procedurer, der er foreskrevet i denne forordning.«

8 I henhold til artikel 97, stk. 2, i forordning nr. 528/2012, anvendes denne fra den 1. september 2013.

### **Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande**

9 Ved afgørelser truffet af Domstolens præsident henholdsvis den 15. januar og den 5. februar 2013 fik Den Tjekkiske Republik, Den Franske Republik, Kongeriget Nederlandene, Republikken Finland samt Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland tilladelse til at intervenere til støtte for de påstande, som Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union har nedlagt. Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 5. februar 2013 fik Kongeriget Danmark tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande.

10 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- Artikel 80, stk. 1, i forordning nr. 528/2012 annulleres, for så vidt som den foreskriver vedtagelse af bestemmelser om gebyrer, der skal erlægges til agenturet ved en gennemførelsesretsakt som omhandlet i artikel 291 TEUF og ikke ved en delegeret retsakt, der er vedtaget på grundlag af artikel 290 TEUF.
- Virkningerne af den annullerede bestemmelse samt af enhver afgørelse, som bliver truffet på grundlag heraf, opretholdes, indtil en ny bestemmelse, der skal træde i stedet for den annullerede, træder i kraft inden for en rimelig frist.
- Parlamentet og Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

- 11 Subsidiært, for det tilfælde, at Domstolen måtte fastslå, at denne påstand om delvis annullation af den nævnte forordning ikke kan antages til realitetsbehandling, har Kommissionen nedlagt påstand om, at Domstolen annullerer forordningen i sin helhed, og at forordningens tidsmæssige virkninger opretholdes.
- 12 Parlamentet og Rådet har nedlagt følgende påstande:
  - Frifindelse.
  - Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 13 For det tilfælde, at Domstolen giver Kommissionen medhold, har Parlamentet desuden subsidiært nedlagt påstand om, at virkningerne af artikel 80, stk. 1, i forordning nr. 528/2012 og af enhver retsakt, der er blevet vedtaget på grundlag heraf, opretholdes indtil en ny bestemmelse, der skal erstatte den annullerede bestemmelse, træder i kraft inden for en rimelig frist.

## Formaliteten

### *Parternes argumenter*

- 14 Rådet, støttet af Kongeriget Nederlandene og Det Forenede Kongerige, har gjort gældende, at påstanden om delvis annullation af forordning nr. 528/2012 ikke kan antages til realitetsbehandling, fordi denne forordnings artikel 80, stk. 1, som Kommissionens påstand om annullation vedrører, ikke kan udskilles fra forordningens øvrige bestemmelser. Til støtte herfor har Rådet og disse medlemsstater henvist til den omstændighed, at betalingen af gebyr er en betingelse for agenturets medvirken ved en godkendelsesprocedure for et biocidholdigt produkt.
- 15 Parlamentet, Kommissionen og Republikken Finland er derimod af den opfattelse, at en annullation af artikel 80, stk. 1, i forordning nr. 528/2012 alene ikke vil påvirke forordningens materielle indhold. Ifølge disse parter bør påstanden om delvis annullation derfor antages til realitetsbehandling.

### *Domstolens bemærkninger*

- 16 Ifølge Domstolens faste praksis kan en EU-retsakt kun annulleres delvis, såfremt de elementer, der kræves annulleret, kan udskilles fra den øvrige retsakt (jf. bl.a. dom Kommissionen mod Rådet, C-29/99, EU:C:2002:734, præmis 45, og dom Tyskland mod Kommissionen, C-239/01, EU:C:2003:514, præmis 33). Domstolen har gentagne gange fastslået, at dette krav om, at elementerne skal kunne udskilles, ikke er opfyldt, når en delvis annullation af en akt bevirker, at aktens materielle indhold ændres (dom Kommissionen mod Polen, C-504/09 P, EU:C:2012:178, præmis 98 og den deri nævnte retspraksis).
- 17 I den foreliggende sag bemærkes, at forordning nr. 528/2012 fastsætter harmoniserede bestemmelser om tilgængeliggørelse på markedet og anvendelse af biocidholdige produkter. Inden for rammerne af denne forordning udfører agenturet opgaver med hensyn til vurderingen af aktivstoffer og EU-godkendelsen af visse kategorier af biocidholdige produkter.
- 18 Som generaladvokaten har anført i punkt 19 i forslaget til afgørelse, begrænser artikel 80, stk. 1, i forordning nr. 528/2012 sig til at tildele Kommissionen den nødvendige beføjelse til at vedtage en gennemførelsesforordning, der præciserer de gebyrer, som skal erlægges til agenturet for de opgaver, der udføres inden for rammerne af gennemførelsen af denne forordning, såvel som betalingsbetingelserne for disse gebyrer.

- 19 Det følger heraf, at artikel 80, stk. 1, i forordning nr. 528/2012 vedrører et aspekt, der kan udskilles fra den retlige ramme, der er fastsat ved denne forordning, og en eventuel annullation af denne bestemmelse vil derfor ikke påvirke forordningens materielle indhold.
- 20 Kommissionens søgsmål med påstand om delvis annullation af forordning nr. 528/2012 kan følgelig antages til realitetsbehandling.

## Realiteten

### *Parternes argumenter*

- 21 Kommissionen har fremført et enkelt anbringende til støtte for søgsmålet, der vedrører en tilsidesættelse af EUF-traktaten, og som består i en tilsidesættelse af ordningen med tildeling af de beføjelser, som EU-lovgiver kan tildele Kommissionen i henhold til artikel 290 TEUF og 291 TEUF.
- 22 Hvad angår de respektive anvendelsesområder for de nævnte artikler har Kommissionen for det første gjort gældende, at den beføjelse, som den er blevet tildelt på grundlag af artikel 291 TEUF, er af rent gennemførelsesmæssig art, mens den i medfør af artikel 290 TEUF råder over en beføjelse af kvasilovgivningsmæssig karakter.
- 23 For det andet skal det valg, som EU-lovgiver foretager om at tildele Kommissionen beføjelsen til at vedtage en delegeret retsakt eller gennemførelsesretsakt, være støttet på objektive og klare elementer, som kan underkastes domstolskontrol. I denne forbindelse har Kommissionen understreget, for det første, at de respektive anvendelsesområder for artikel 290 TEUF og 291 TEUF er forskellige og gensidigt udelukker hinanden. For det andet har Kommissionen anført, at i betragtning af selve ordlyden af disse artikler er det eneste afgørende kriterium, der gør det muligt at sondre mellem en delegeret retsakt og gennemførelsesretsakt, arten og formålet med de beføjelser, der er tildelt Kommissionen. Hvis disse beføjelser tilsigter, at der skal vedtages almengyldige, ikke-væsentlige bestemmelser, hvis retlige funktion er at fuldende den pågældende lovgivningsmæssige retsakts retlige ramme, udbygger disse bestemmelser den lovgivningsmæssige retsakt i overensstemmelse med artikel 290, stk. 1, første afsnit, TEUF. Hvis disse bestemmelser derimod alene har til formål at give de regler, der allerede er fastsat i basisretsakten, virkning, samtidig med at de ensartede betingelser for anvendelse i Unionen sikres, henhører de under artikel 291 TEUF. Udøvelsen af gennemførelsesbeføjelser i henhold til sidstnævnte artikel kan på ingen måde påvirke indholdet af den lovgivningsmæssige retsakt.
- 24 Hverken den omstændighed, at den lovgivningsmæssige bestemmelse, som tildeler Kommissionen beføjelsen, er meget detaljeret, eller den skønsmargin, der følger deraf for denne institution, eller videre, at den retsakt, som sidstnævnte skal vedtage, medfører nye rettigheder eller forpligtelser, kan isoleret set anses for at være afgørende elementer for at foretage en sondring mellem delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter. Det er arten og genstanden for den beføjelse, der tillægges Kommissionen, der er afgørende for, om denne er omfattet af en lovgivningsmæssig delegation eller af en gennemførelsesbeføjelse.
- 25 Hvad angår lovligheden af artikel 80, stk. 1, i forordning nr. 528/2012 har Kommissionen gjort gældende, at EU-lovgiver med denne bestemmelse med urette har tildelt Kommissionen en gennemførelsesbeføjelse i henhold til artikel 291 TEUF. En undersøgelse af arten af og genstanden for de beføjelser, der er blevet tildelt den, viser nemlig, at den skal vedtage en retsakt, der skal udbygge visse ikke-væsentlige bestemmelser i den lovgivningsmæssige retsakt, som omhandlet i artikel 290 TEUF.

- 26 Kommissionen har for det første fremhævet, at det fremgår af artikel 78 i forordning nr. 528/2012, at agenturets indtægter ikke kun består af de gebyrer, der betales til agenturet, men også af et tilskud fra Unionen, af alle afgifter, der betales til agenturet for tjenester, som det leverer, samt af eventuelle frivillige bidrag fra medlemsstaterne. Forordningens artikel 80 fastsætter imidlertid ikke de kriterier, der skal sikre koordinationen og sammenhængen mellem agenturets forskellige finansieringsmåder.
- 27 For det andet fremgår det af artikel 80, stk. 1, sammenholdt med stk. 3, i forordning nr. 528/2012, at Kommissionen efter »principperne« for gebyrer, der er fastlagt ved disse bestemmelser, ikke kun for hver godkendelsesprocedure har til opgave at fastlægge beløbet for gebyret i forbindelse dermed. Artikel 80, stk. 1, litra a), og stk. 3, litra a), fastsætter nemlig for det første, at gebyrerne »i princippet« skal afpasses efter de tjenester, der ydes, og for at dække omkostningerne. Det tilkommer derfor Kommissionen at definere undtagelserne fra princippet på grundlag af specifikke kriterier og følgelig at udbygge de lovgivningsmæssige bestemmelser. Hvad for det andet angår de regler, der fastsætter betingelserne for nedsatte gebyrer, gebyrfritagelse og tilbagebetaling, som der henvises til i artikel 80, stk. 1, litra b), og stk. 3, litra e), har EU-lovgiver ikke præciseret de omstændigheder, der begrundes, at gebyret eller en del heraf ikke skal betales. De nævnte bestemmelser overdrager således Kommissionen beføjelsen til at udbygge lovgivningen på området ved at tilføje ikke-væsentlige bestemmelser til den.
- 28 Det samme gælder for »betalingsbetingelserne«, der er fastsat i artikel 80, stk. 1, litra c), i forordning nr. 528/2012, som er et begreb, hvis rækkevidde ikke præciseres, og som derfor kan omfatte både enkle betalingsmåder, hvis tilsidesættelse ikke har nogen indvirkning på godkendelsesproceduren, og betingelser, hvis tilsidesættelse i givet fald kan medføre, at en ansøgning om godkendelse ikke accepteres.
- 29 Kommissionen har endvidere påberåbt sig det forhold, at det i artikel 80, stk. 3, litra c), i forordning nr. 528/2012 anføres, at den, »hvor det er relevant«, skal tage hensyn til små og mellemstore virksomheders (SMV'ers) specifikke behov, hvilket overlader den ikke blot valget med hensyn til måderne for »gennemførelse«, men også beføjelsen til at udbygge den lovgivningsmæssige ramme ved at opstille generelle kriterier vedrørende nedsættelse af gebyrer, som SMV'erne kan drage fordel af.
- 30 Endelig har den omstændighed, at artikel 80, stk. 3, i forordning nr. 528/2012 ligeledes præciserer de principper, som medlemsstaternes egne gebyrregler skal overholde, ingen betydning for spørgsmålet, om de beføjelser, der er tildelt Kommissionen, henhører under de delegerede retsakter i henhold til artikel 290 TEUF eller gennemførelsesretsakterne, der vedtages på grundlag af artikel 291 TEUF.
- 31 Parlamentet og Rådet samt alle de medlemsstater, der er interveneret i den foreliggende sag, har gjort gældende, at artikel 80, stk. 1, i forordning nr. 528/2012 med rette tildeler Kommissionen en gennemførelsesbeføjelse, som omhandlet i artikel 291 TEUF. Gebyrordningen er nemlig, således som den er fastsat ved denne artikel 80, tilstrækkeligt detaljeret og defineret i lovgivningsmæssig henseende, således at de beføjelser, der er tildelt Kommissionen, kun er af gennemførelsesmæssig art, som omhandlet i artikel 291 TEUF.

#### *Domstolens bemærkninger*

- 32 Artikel 80, stk. 1, i forordning nr. 528/2012 tildeler Kommissionen en beføjelse til at vedtage en gennemførelsesforordning i medfør af artikel 291, stk. 2, TEUF, vedrørende de gebyrer, der skal erlægges til agenturet, som er knyttet til agenturets medvirken på forskellige områder i forbindelse med gennemførelsen af denne forordning.

- 33 Det skal fastslås, at artikel 291 TEUF ikke giver nogen definition af begrebet gennemførelsesretsakt, men begrænser sig til i stk. 2, at henviser til nødvendigheden af, at Kommissionen, eller i specifikke tilfælde Rådet, vedtager en sådan retsakt, for at sikre, at Unionens juridisk bindende retsakter gennemføres på ensartede betingelser i Unionen.
- 34 Det fremgår endvidere af artikel 291, stk. 2, TEUF, at det kun er »[n]år ensartede betingelser for gennemførelse af Unionens juridisk bindende retsakter er nødvendige, [at] [...] disse retsakter [tildeler] Kommissionen eller – i specifikke behørigt begrundede tilfælde samt i de tilfælde, der er fastsat i artikel 24 [TEU] og 26 [TEU] – Rådet gennemførelsesbeføjelser«.
- 35 Endelig skal begrebet gennemførelsesretsakt som omhandlet i artikel 291 TEUF bedømmes i forhold til begrebet delegeret retsakt, således som det følger af artikel 290 TEUF.
- 36 Før Lissabontraktatens ikrafttræden dækkede udtrykket »gennemførelsesbeføjelser«, der er indeholdt i artikel 202, tredje led, EF, dels kompetencen til på EU-plan at gennemføre en EU-retsakt eller visse EU-bestemmelser, dels under bestemte omstændigheder også kompetencen til at vedtage generelle retsakter, der udbygger eller ændrer visse ikke-væsentlige bestemmelser i den lovgivningsmæssige retsakt. EU-konventet foreslog en sondring mellem disse to former for kompetence, hvilket fremgår af artikel I-35 og I-36 i udkastet til traktat om en forfatning for Europa. Denne ændring blev til sidst gentaget i Lissabontraktaten i artikel 290 TEUF og 291 TEUF.
- 37 Ifølge artikel 290, stk. 1, første afsnit, TEUF »[kan] Kommissionen [...] i en lovgivningsmæssig retsakt få delegeret beføjelse til at vedtage almenlydige ikke-lovgivningsmæssige retsakter, der udbygger eller ændrer visse ikke-væsentlige bestemmelser i den lovgivningsmæssige retsakt«.
- 38 Når EU-lovgiver i en lovgivningsmæssig retsakt tildeler Kommissionen en delegeret beføjelse i medfør af artikel 290, stk. 1, TEUF, skal Kommissionen vedtage regler, der udbygger eller ændrer ikke-væsentlige bestemmelser i denne retsakt. I henhold til artikel 290, stk. 2, TEUF, skal formålet, indholdet, omfanget samt varigheden af delegationen være udtrykkeligt afgrænset af den lovgivningsmæssige retsakt, der tildeler en sådan delegation. Dette krav indebærer, at tildelingen af en delegeret beføjelse sker med henblik på vedtagelsen af regler, der indgår i den retlige ramme, som defineret i den lovgivningsmæssige basisretsakt.
- 39 Når EU-lovgiver derimod tildeler Kommissionen en gennemførelsesbeføjelse på grundlag af artikel 291, stk. 2, TEUF, skal Kommissionen præcisere indholdet af en lovgivningsmæssig retsakt for at sikre gennemførelsen heraf under ensartede betingelser i alle medlemsstaterne.
- 40 Det skal fremhæves, at EU-lovgiver råder over en skønsmargen ved afgørelsen af, om Kommissionen skal tildeles en delegeret beføjelse i medfør af artikel 290, stk. 1, TEUF eller en gennemførelsesbeføjelse i medfør af artikel 291, stk. 2, TEUF. Domstolskontrollen er derfor begrænset til åbenbare fejlskøn med hensyn til spørgsmålet, om lovgiver rimeligvis har kunnet antage dels, at den retlige ramme, som denne lovgiver har fastsat for så vidt angår den gebyrordning, der er omhandlet i artikel 80, stk. 1, i forordning nr. 528/2012, kun skal præciseres med henblik på gennemførelsen, uden at ikke-væsentlige bestemmelser skal ændres eller udbygges, dels, at bestemmelserne i forordning nr. 528/2012 vedrørende denne ordning kræver ensartede betingelser for gennemførelsen.
- 41 For det første tillægger artikel 80, stk. 1, i forordning nr. 528/2012 Kommissionen beføjelsen til at »præcisere« de gebyrer, der skal erlægges til agenturet, betalingsbetingelserne herfor samt visse regler om nedsættelse, fritagelse og tilbagebetaling af gebyrer »på grundlag af principperne i [den nævnte artikels] stk. 3«.

- 42 I denne forbindelse skal det for det første fastslås, at 64. betragtning til forordning nr. 528/2012 opstiller selve princippet om betaling af gebyrer til agenturet, og for det andet, at det i denne forordnings artikel 80, stk. 1, første afsnit, anføres, at de nævnte gebyrer »fastsættes således, at gebyrindtægterne sammen med andre kilder til agenturets indtægter i henhold til denne forordning er tilstrækkelige til at dække omkostningerne ved de tjenester, der ydes«.
- 43 Gebyrordningens ledende princip, der fremgår af artikel 80, stk. 1, i forordning nr. 528/2012, er således blevet fastsat af lovgiver selv, da det blev besluttet, at gebyrerne udelukkende skulle dække omkostningerne ved tjenesten, uden at det var muligt at bruge dem til noget andet formål eller at fastsætte dem til et beløb, der overstiger omkostningerne ved den tjeneste, som agenturet yder.
- 44 I modsætning til hvad Kommissionen har gjort gældende, taler den omstændighed, at forordning nr. 528/2012 ikke opstiller kriterierne for koordinationen af agenturets forskellige finansieringskilder, der er nævnt i denne forordnings artikel 78, stk. 1, og det forhold, at de gebyrer, der skal opkræves, i overensstemmelse med dennes artikel 80, stk. 3, litra a), »i princippet« skal dække omkostningerne, på ingen måde til fordel for, at Kommissionen er tildelt en delegeret kompetence.
- 45 Det skal i denne henseende fremhæves, at fastsættelsen af beløbet for de gebyrer, der betales til agenturet, på et niveau, der er tilstrækkeligt til at dække omkostningerne ved de tjenester, som agenturet yder, i sagens natur er et overslag, der er underlagt visse usikkerhedsmomenter, såsom f.eks. antallet af ansøgninger, der indgives til agenturet. Som Parlamentet og Rådet har anført, tilkendegiver udtrykket »i princippet« således i det væsentlige vanskeligheden ved under alle omstændigheder at sikre, at de gebyrer, som agenturet opkræver, er tilstrækkelige til at dække omkostningerne ved de tilsvarende tjenester. Det er i øvrigt af denne grund, at den nævnte forordnings artikel 78, stk. 1, også fastsætter andre finansieringskilder for agenturet, der sammenlagt med gebyrerne gør det muligt at sikre en sådan dækning.
- 46 Det skal desuden konstateres, at Kommissionens udøvelse af den beføjelse, der er tildelt den ved artikel 80, stk. 1, i forordning nr. 528/2012, er underlagt andre betingelser og kriterier, der er blevet fastsat af EU-lovgiver selv i denne lovgivningsmæssige retsakt. I denne forbindelse er det fastsat i artikel 80, stk. 3, at gebyret tilbagebetales delvis, hvis ansøgeren ikke inden for den angivne tidsfrist fremlægger de krævede oplysninger [stk. 3, litra b)], at SMV'ers specifikke behov tages i betragtning, hvor det er relevant, herunder muligheden for at opdele betalingerne i flere afdrag og faser [stk. 3, litra c)], at gebyrordningen og -beløbet tager hensyn til, om oplysningerne er blevet fremlagt samlet eller separat [stk. 3, litra d)], at kravet om betaling af hele gebyret eller en del heraf kan fraviges, når særlige omstændigheder gør det berettiget, og det accepteres af agenturet [stk. 3, litra e)], og endelig, at frister for betaling af gebyrer fastsættes under hensyntagen til fristerne for de procedurer, der er foreskrevet i den nævnte forordning [stk. 3, litra f)].
- 47 Kommissionen har imidlertid gjort gældende, at EU-lovgiver ikke for så vidt angår de regler, der fastsætter betingelserne for nedsættelse, fritagelse og tilbagebetaling af gebyrer, som der henvises til i artikel 80, stk. 1, litra b), og stk. 3, litra e), i forordning nr. 528/2012, har præciseret de omstændigheder, der begrundes, at gebyret ikke eller ikke i det hele skal betales, og således stiltiende har tildelt Kommissionen beføjelsen til at udbygge den lovgivningsmæssige retsakt. På samme måde tilsidesætter artikel 80, stk. 1, litra c), i forordning nr. 528/2012 artikel 291 TEUF, idet den tildeler Kommissionen beføjelsen til at fastlægge »betalingsbetingelserne« for de gebyrer, der skal erlægges til agenturet.
- 48 En sådan argumentation kan ikke tiltrædes. EU-lovgiver har nemlig rimeligvis kunnet antage, at forordning nr. 528/2012 fastsætter en fuldstændig retlig ramme som omhandlet i denne doms præmis 40 for nedsættelse, fritagelse og tilbagebetaling af gebyrer, der skal erlægges til agenturet, ved i denne forordnings artikel 7, stk. 4, artikel 43, stk. 4, og artikel 80, stk. 3, litra b), at fastslå de forskellige situationer, hvori delvis tilbagebetaling af gebyrer skal være godkendt, ved i nævnte artikel 80, stk. 3,

litra c), at anføre, at »SMV'ers specifikke behov tages i betragtning«, og ved i artikel 80, stk. 3, litra e), at fastsætte, at kravet om betaling af hele gebyret eller en del heraf kan fraviges, »når særlige omstændigheder gør det berettiget, og det accepteres af agenturet«.

- 49 Det samme gælder for beføjelsen til at fastsætte »betalingsbetingelserne«, der er tillagt Kommissionen ved artikel 80, stk. 1, litra c), i forordning nr. 528/2012. Denne forordnings artikel 7, stk. 2, første afsnit, artikel 13, stk. 3, andet afsnit, artikel 43, stk. 2, første afsnit, artikel 45, stk. 3, andet afsnit, og artikel 54, stk. 3, fastsætter nemlig selv en frist på 30 dage til at betale det gebyr, der skal erlægges til agenturet for dets medvirken på de forskellige områder. I henhold til artikel 80, stk. 3, litra f), »fastsættes« frister for betaling af gebyrer, der skal erlægges for agenturets medvirken på de andre områder, »under hensyntagen til fristerne for de procedurer, der er foreskrevet i [denne samme] forordning«. Hvad angår de andre betalingsbetingelser henviser artikel 80, stk. 3, litra c), til »muligheden for at opdele betalingerne i flere afdrag og faser« for at tage hensyn til SMV'ers specifikke behov. Kommissionens udøvelse af den beføjelse, som den er tillagt ved artikel 80, stk. 1, litra c), indgår således i en retlig ramme, der er fastsat ved selve den lovgivningsmæssige retsakt, hvori gennemførelsesretsakten hverken kan ændre eller udbygge ikke-væsentlige bestemmelser.
- 50 Endelig har Kommissionen til støtte for søgsmålet gjort gældende, at det i artikel 80, stk. 3, litra c), i forordning nr. 528/2012 anføres, at den, »hvor det er relevant«, skal tage hensyn til SMV'ers specifikke behov, hvilket ifølge Kommissionen overlader den ikke blot valget med hensyn til måderne for »gennemførelse«, men også beføjelsen til at opstille generelle kriterier, der fastsætter, om og i hvilket omfang SMV'erne kan drage fordel af nedsatte gebyrer.
- 51 Denne argumentation kan heller ikke tages til følge. Anvendelsen af ordene »hvor det er relevant« henviser til, at Kommissionens gennemførelsesforordning ikke i alle tilfælde skal fastsætte et nedsat gebyr for SMV'erne. En sådan nedsættelse er kun nødvendig, når disse virksomheders særlige karakter kræver det. Kommissionens forpligtelse til at tage hensyn til SMV'ers specifikke behov, »hvor det er relevant«, styrker således det forhold, at EU-lovgiver har fundet det nødvendigt selv at fastsætte en fuldstændig retlig ramme som omhandlet i denne doms præmis 40 vedrørende den gebyrordning, der er fastsat i artikel 80, stk. 1, i forordning nr. 528/2012. I overensstemmelse med artikel 80, stk. 3, litra a) og c), skal gebyrerne derfor være fastsat således, at det ikke blot er muligt i princippet at dække omkostningerne ved de tjenester, som agenturet har ydet, men at der – for så vidt angår SMV'erne – ligeledes tages hensyn til disse virksomheders særlige karakter. Hvad angår betalingsbetingelserne henviser artikel 80, stk. 3, litra c), selv til SMV'ernes mulighed for at opdele betalingerne i flere afdrag og faser.
- 52 Det følger af det ovenstående, at EU-lovgiver med rimelighed har kunnet antage, at artikel 80, stk. 1, i forordning nr. 528/2012 ikke tildeler Kommissionen beføjelse til at udbygge ikke-væsentlige bestemmelser i denne lovgivningsmæssige retsakt, men til at præcisere denne retsakts regelfastsættende indhold i overensstemmelse med artikel 291, stk. 2, TEUF.
- 53 Eftersom den gebyrordning, der er omhandlet i artikel 80, stk. 1, i forordning nr. 528/2012, vedrører gebyrer, der skal erlægges til et EU-agentur, kan tildelingen af en gennemførelsesbeføjelse til Kommissionen i henhold til artikel 291, stk. 2, TEUF for det andet anses for at være rimelig for at sikre de ensartede betingelser for gennemførelsen af denne ordning i Unionen.
- 54 Det fremgår af alt det ovenstående, at Kommissionens eneste anbringende til støtte for søgsmålet er ugrundet, og at Parlamentet og Rådet derfor må frifindes.

## Sagens omkostninger

<sup>55</sup> I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Parlamentet og Rådet har nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og Kommissionen har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale sagsomkostningerne. Den Tjekkiske Republik, Kongeriget Danmark, Den Franske Republik, Kongeriget Nederlandene, Republikken Finland og Det Forenede Kongerige, som er indtrådt i sagen til støtte for Parlamentets og Rådets påstande, bærer i overensstemmelse med samme reglements artikel 140, stk. 1, deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

- 1) **Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union frifindes.**
- 2) **Europa-Kommissionen betaler sagens omkostninger.**
- 3) **Den Tjekkiske Republik, Kongeriget Danmark, Den Franske Republik, Kongeriget Nederlandene, Republikken Finland samt Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland bærer deres egne omkostninger.**

Underskrifter