



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

18. ožujka 2014.\*

„Tužba za poništenje – Izbor pravne osnove – Članci 290. i 291. UFEU-a – Delegirani akt i provedbeni akt – Uredba (EU) br. 528/2012 – Članak 80. stavak 1. – Biocidni proizvodi – Europska agencija za kemikalije – Utvrđenje pristojbi od strane Komisije“

U predmetu C-427/12,

povodom tužbe za poništenje na temelju članka 263. UFEU-a podnesene 19. rujna 2012.,

**Europska komisija**, koju zastupaju B. Smulders, C. Zadra i E. Manhaeve, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg,

tužitelj,

protiv

**Europskog parlamenta**, koji zastupaju L. Visaggio i A. Troupiotis, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg,

**Vijeća Europske unije**, koje zastupaju M. Moore i I. Šulce, u svojstvu agenata,

tuženici,

koje podupiru:

**Češka Republika**, koju zastupaju M. Smolek, E. Ruffer i D. Hadroušek, u svojstvu agenata,

**Kraljevina Danska**, koju zastupaju V. Pasternak Jørgensen i C. Thorning, u svojstvu agenata,

**Francuska Republika**, koju zastupaju G. de Bergues, D. Colas i N. Rouam, u svojstvu agenata,

**Kraljevina Nizozemska**, koju zastupaju M. Bulterman i M. Noort, u svojstvu agenata,

**Republika Finska**, koju zastupaju H. Leppo i J. Leppo, u svojstvu agenata,

**Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske**, koju zastupaju C. Murrell i M. Holt, u svojstvu agenata, uz asistenciju B. Kennellyja, *barrister*,

intervenijenti,

\* Jezik postupka: francuski

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: V. Skouris, predsjednik, K. Lenaerts (izvjestitelj), potpredsjednik, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, E. Juhász i M. Safjan, predsjednici vijeća, A. Rosas, E. Levits, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader, D. Šváby i S. Rodin, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Cruz Villalón,

tajnik: V. Tourrès, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 1. listopada 2013.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 19. prosinca 2013.,

donosi sljedeću

**Presudu**

- 1 Europska komisija svojom tužbom traži poništenje članka 80. stavka 1. Uredbe (EU) br. 528/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. svibnja 2012. o stavljanju na raspolaganje na tržištu i uporabi biocidnih proizvoda (SL L 167, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 49., str. 181.) iz razloga što ta odredba predviđa usvajanje mjera za utvrđivanje pristojbi koje se plaćaju Europskoj agenciji za kemikalije (u daljnjem tekstu: Agencija) putem akta na temelju članka 291. stavka 2. UFEU-a (u daljnjem tekstu: provedbeni akt), a ne putem akta na temelju članka 290. stavka 1. UFEU-a (u daljnjem tekstu: delegirani akt).

**Pravni okvir**

*Uredba br. 528/2012*

- 2 Uredba br. 528/2012, koja usklađuje određena pravila o stavljanju na raspolaganje na tržištu i uporabi biocidnih proizvoda, dodjeljuje Agenciji, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 17. te uredbe, „određene zadaće u vezi s ocjenjivanjem aktivnih tvari i odobravanjem određenih kategorija biocidnih proizvoda na razini Unije [...]“.
- 3 Uvodna izjava 64. navedene uredbe navodi:  
„Troškove postupaka u vezi s primjenom ove Uredbe trebaju snositi oni koji stavljaju biocidne proizvode na raspolaganje na tržištu i oni koji to namjeravaju, pored onih koji podupiru odobrenje aktivnih tvari. Radi promicanja nesmetanog djelovanja unutarnjeg tržišta prikladno je uspostaviti određena jedinstvena načela koja će se odnositi na pristojbe koje se plaćaju Agenciji i nadležnim tijelima država članica, pri čemu se trebaju uzeti u obzir posebne potrebe [malog i srednjeg poduzetništva (MSP)].“
- 4 Na temelju članka 7. stavka 2. prvog podstavka, članka 13. stavka 3. drugog podstavka, članka 43. stavka 2. prvog podstavka, članka 45. stavaka 1. i 3., članka 50. stavka 2. drugog podstavka, članka 54. stavaka 1. i 3. te članka 80. stavka 1. točke (a) Uredbe br. 528/2012, Agenciji se plaća pristojba za njezino postupanje u postupcima za odobrenje aktivne tvari ili za unošenje naknadnih izmjena uvjeta za odobrenje aktivne tvari, za obnovu takvog odobrenja, za odobrenje biocidnih proizvoda na razini Unije, za obnovu i izmjenu takvog odobrenja kao i za utvrđenje tehničke istovjetnosti aktivnih tvari. Na temelju članka 77. stavka 1. trećeg podstavka iste uredbe, „[p]ristojbe [...] su na teret osobe koja uloži žalbu [protiv odluka Agencije]“.

5 U vezi s rokovima za plaćanje pristojbi koje se plaćaju Agenciji, članak 7. stavak 2. prvi podstavak, članak 13. stavak 3. drugi podstavak, članak 43. stavak 2. prvi podstavak, članak 45. stavak 3. drugi podstavak te članak 54. stavak 3. navedene uredbe propisuju da „Agencija obavješćuje podnositelja zahtjeva o pristojbama koje se plaćaju sukladno članku 80. stavku 1. i odbacuje zahtjev ako podnositelj u roku od 30 dana ne plati dotične pristojbe [...]“.

6 Članak 78. stavak 1. Uredbe br. 528/2012, koji se odnosi na proračun Agencije, propisuje:

„Za potrebe ove Uredbe prihode Agencije čine:

- (a) subvencija Unije, uključena u opći proračun Europske unije (dio Komisije);
- (b) pristojbe plaćene Agenciji u skladu s ovom Uredbom;
- (c) sve naknade plaćene Agenciji za usluge koje pruža u skladu s ovom Uredbom;
- (d) svi dobrovoljni prilozi država članica.“

7 Članak 80. Uredbe br. 528/2012, pod naslovom „Pristojbe i naknade“, predviđa:

„1. Na temelju načela određenih u stavku 3. Komisija donosi provedbenu uredbu u kojoj navodi:

- (a) pristojbe koje se plaćaju Agenciji, uključujući godišnju pristojbu za proizvode s odobrenjem Unije u skladu s Poglavljem VIII., i pristojbu za zahtjeve za međusobno priznavanje u skladu s Poglavljem VII.;
- (b) pravila kojima se određuju uvjeti za niže pristojbe, izuzimanje od plaćanja pristojbi i naknada za člana Odbora za biocidne proizvode koji ima ulogu izvjestitelja; i
- (c) uvjete plaćanja.

Ta se provedbena uredba donosi u skladu s postupkom pregleda iz članka 82. stavka 3. i primjenjuje se isključivo na pristojbe koje se plaćaju Agenciji.

Agencija može naplaćivati i ostale svoje usluge.

Pristojbe koje se plaćaju Agenciji određuju se tako da se osigura da prihodi od pristojbi, zajedno s ostalim izvorima prihoda Agencije, budu dostatni za pokrivanje troškova dostavljenih usluga. Agencija objavljuje pristojbe koje se plaćaju.

2. Podnositeljima zahtjeva države članice izravno naplaćuju pristojbe za pružene usluge s obzirom na postupke sukladno ovoj Uredbi uključujući usluge koje nadležna tijela država članica obavljaju u svojstvu nadležnih ocjenjivačkih tijela.

Na temelju načela iz stavka 3. Komisija izdaje smjernice za usklađenost strukture pristojbi.

Države članice mogu ubirati godišnje pristojbe za biocidne proizvode koji se stavljaju na raspolaganje na njihovim tržištima.

Države članice mogu naplaćivati ostale svoje usluge.

Države članice utvrđuju i objavljuju iznos pristojbi koje se plaćaju njihovim nadležnim tijelima.

3. Provedbena uredba iz stavka 1. i pravila država članica u vezi s pristojbama odražavaju sljedeća načela:

- (a) pristojbe se određuju tako da se osigura da prihodi od pristojbi načelno budu dostatni za pokrivanje troškova dostavljenih usluga i ne prelaze ono što je nužno za pokrivanje tih troškova;
- (b) djelomični povrat pristojbi ako podnositelj zahtjeva ne dostavi zatražene podatke u određenom vremenskom roku;
- (c) uzimaju se u obzir posebne potrebe MSP-a uključujući mogućnost raspodjele uplata na nekoliko obroka i faza;
- (d) struktura i iznos pristojbi uzimaju u obzir činjenicu jesu li podaci dostavljeni zajedno ili odvojeno;
- (e) u opravdanim okolnostima i ako to prihvati Agencija ili nadležno tijelo, moguće je potpuno ili djelomično ukinuti plaćanje pristojbi; i
- (f) rokovi za plaćanje pristojbi se određuju prema rokovima za postupke predviđene u ovoj Uredbi.“

8 Uredba br. 528/2012, na temelju svojeg članka 97. drugog podstavka, primjenjuje se od 1. rujna 2013.

#### **Postupak pred Sudom i zahtjevi stranaka**

9 Odlukama predsjednika Suda od 15. siječnja i 5. veljače 2013. odobrena je intervencija Češke Republike, Francuske Republike, Kraljevine Nizozemske, Republike Finske kao i Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske u potporu zahtjevima Europskog parlamenta i Vijeća Europske unije. Odlukom predsjednika Suda od 5. veljače 2013. odobrena je intervencija Kraljevine Danske u potporu zahtjevima Vijeća.

10 Komisija od Suda traži da:

- poništi članak 80. stavak 1. Uredbe (EU) br. 528/2012 iz razloga što on predviđa usvajanje mjera za utvrđivanje pristojbi koje se plaćaju Agenciji putem provedbenog akta na temelju članka 291. UFEU-a, a ne putem delegiranog akta na temelju članka 290. UFEU-a;
- održi učinke poništene odredbe kao i svakog akta koji će biti usvojen na temelju nje sve do stupanja na snagu u razumnom roku nove odredbe koja će je zamijeniti i
- naloži Parlamentu i Vijeću snošenje troškova.

11 Podredno, u slučaju kad bi Sud taj zahtjev za djelomičnim poništenjem navedene uredbe smatrao nedopuštenim, Komisija od Suda traži njezino poništenje u cijelosti i održanje njezinih učinaka u vremenu.

12 Parlament i Vijeće od Suda traže da:

- odbije tužbu i
- naloži Komisiji snošenje troškova.

13 Nadalje, Parlament podredno traži da se, u slučaju da Sud usvoji tužbu, održe učinci članka 80. stavka 1. Uredbe br. 528/2012 kao i svakog akta koji bi bio usvojen na temelju nje sve do stupanja na snagu u razumnom roku nove odredbe koja će zamijeniti poništenu.

## Dopuštenost

### *Argumentacija stranaka*

- 14 Vijeće, koje podupiru Kraljevina Nizozemska i Ujedinjena Kraljevina, tvrdi da je zahtjev za djelomično poništenje Uredbe br. 528/2012 nedopušten iz razloga što članak 80. stavak 1. te uredbe, čije poništenje traži Komisija, nije odvojiv od njezinih ostalih odredaba. U prilog tom zahtjevu Vijeće i te države članice pozivaju se na činjenicu da je plaćanje pristojbe uvjet za postupanje Agencije tijekom cijelog postupka odobrenja biocidnog proizvoda.
- 15 Suprotno tome, Parlament, Komisija i Republika Finska smatraju da poništenje članka 80. stavka 1. Uredbe br. 528/2012 ne bi utjecalo na njezinu bit. Dakle, zahtjev za djelomično poništenje bio bi dopušten.

### *Ocjena Suda*

- 16 Na temelju ustaljene sudske prakse Suda, djelomično poništenje akta Unije moguće je samo u mjeri u kojoj su elementi čije se poništenje traži odvojivi od ostatka akta (vidjeti posebice presude Komisija/Vijeće, C-29/99, EU:C:2002:734, t. 45. i Njemačka/Komisija, C-239/01, EU:C:2003:514, t. 33.). Sud je više puta presudio da taj uvjet odvojivosti nije zadovoljen ako bi djelomično poništenje akta imalo za učinak izmjenu njegove biti (presuda Komisija/Poljska, C-504/09 P, EU:C:2012:178, t. 98. i navedena sudska praksa).
- 17 U predmetnom slučaju valja podsjetiti da Uredba br. 528/2012 uspostavlja usklađena pravila o stavljanju na raspolaganje na tržištu i uporabi biocidnih proizvoda. U okviru te uredbe Agencija obavlja zadaće u vezi s ocjenjivanjem aktivnih tvari i odobravanjem određenih kategorija biocidnih proizvoda na razini Unije.
- 18 Kao što je naveo nezavisni odvjetnik u točki 19. svog mišljenja, članak 80. stavak 1. Uredbe br. 528/2012 ograničava se na dodjeljivanje Komisiji ovlasti potrebne za donošenje provedbene uredbe radi navođenja pristojbi koje se plaćaju Agenciji za zadaće obavljene u okviru provedbe te uredbe kao i na uvjete plaćanja tih pristojbi.
- 19 Iz toga slijedi da se članak 80. stavak 1. Uredbe br. 528/2012 odnosi na aspekt koji je odvojiv od zakonodavnog okvira uspostavljenog tom uredbom pa stoga njegovo eventualno poništenje ne bi utjecalo na bit te uredbe.
- 20 Stoga je dopuštena Komisijina tužba kojom se traži djelomično poništenje Uredbe br. 528/2012.

## Meritum

### *Argumentacija stranaka*

- 21 Komisija u prilog svojoj tužbi ističe samo jedan tužbeni razlog, utemeljen na povredi UFEU-a koja se sastoji u pogrešnom shvaćanju sustava dodjeljivanja ovlasti koje zakonodavac Unije može dodijeliti Komisiji na temelju članka 290. i 291. UFEU-a.
- 22 Kad je riječ o područjima primjene navedenih članaka, Komisija navodi, kao prvo, da je ovlast koja joj je dodijeljena na temelju članka 291. UFEU-a samo provedbene naravi dok na temelju članka 290. UFEU-a raspolaže kvazizakonodavnim ovlastima.

- 23 Kao drugo, izbor zakonodavca Unije o dodjeli Komisiji ovlasti donošenja delegiranog akta ili provedbenog akta treba se temeljiti na objektivnim i jasnim elementima koji su podložni sudskom nadzoru. U tom pogledu Komisija ističe, s jedne strane, da su područja primjene članaka 290. i 291. UFEU-a različita i međusobno isključiva. S druge strane, imajući u vidu sam tekst tih članaka, jedini odlučujući kriterij koji omogućava utvrditi razliku između delegiranog akta i provedbenog akta odnosi se na narav i cilj ovlasti dodijeljenih Komisiji. Ako te ovlasti služe za donošenje normi općeg dosega koje nisu ključne i imaju pravnu ulogu ostvarivanja normativnog okvira dotičnog zakonodavnog akta, te norme upotpunjuju zakonodavni akt u skladu s člankom 290. stavkom 1. prvim podstavkom UFEU-a. Suprotno tome, ako te norme imaju za cilj samo davanje učinka pravilima koja su već predviđena u temeljnom aktu, osiguravajući pri tome jedinstvene uvjete primjene u Uniji, one su obuhvaćene člankom 291. UFEU-a. Izvršavanje provedbenih ovlasti na temelju tog potonjeg članka ni na koji način ne može utjecati na sadržaj zakonodavnog akta.
- 24 Ni okolnost da je zakonodavna odredba koja Komisiji dodjeljuje ovlast iznimno detaljna, ni margina prosudbe koja iz toga proizlazi za tu instituciju kao ni pitanje stvara li akt koji potonja donosi nova prava i obveze ne mogu se smatrati, promatrajući izdvojeno, odlučujućim elementima za utvrđivanje razlike između delegiranih akata i provedbenih akata. Narav i cilj ovlasti dodijeljenih Komisiji određuju jesu li te ovlasti zakonodavna delegacija ili provedbena ovlast.
- 25 Kad je riječ o zakonitosti članka 80. stavka 1. Uredbe br. 528/2012, Komisija navodi da joj je tom odredbom zakonodavac Unije pogrešno dodijelio provedbenu ovlast na temelju članka 291. UFEU-a. Ispitivanje naravi i cilja ovlasti koje su joj na taj način dodijeljene pokazuje zapravo da će ona donositi akt koji dopunjuje određene elemente zakonodavnog akta koji nisu ključni, u smislu članka 290. UFEU-a.
- 26 Komisija ističe, kao prvo, da prema članku 78. Uredbe br. 528/2012 prihode Agencije čine ne samo pristojbe koje su joj plaćene već i subvencija Unije, sve naknade plaćene Agenciji za usluge koje pruža kao i svi dobrovoljni prilozi država članica. Međutim, članak 80. te uredbe ne utvrđuje kriterije koji osiguravaju koordinaciju i usklađenost između različitih načina financiranja Agencije.
- 27 Kao drugo, iz usporednog čitanja stavaka 1. i 3. članka 80. Uredbe br. 528/2012 proizlazi da prema „načelima“ u području pristojbi utvrđenima tim odredbama Komisija ne bi imala samo zadaću utvrđivanja iznosa pristojbe koji se odnose na svaki postupak odobrenja. Naime, stavak 1. točka (a) i stavak 3. točka (a) tog članka propisuju, s jedne strane, da pristojbe „u načelu“ trebaju biti proporcionalne dostavljenim uslugama i pokrivati njihove troškove. Stoga je na Komisiji utvrđivanje iznimaka od načela na temelju specifičnih kriterija i, prema tome, dopunjavanje zakonodavnog izričaja. S druge strane, kad je riječ o pravilima kojima se određuju uvjeti za niže pristojbe, izuzimanje od plaćanja pristojbi i naknada, na koje se odnosi isti članak 80. stavak 1. točka (b) i stavak 3. točka (e), zakonodavac Unije ne određuje pobliže okolnosti koje opravdavaju potpuno ili djelomično ukidanje plaćanja pristojbi. Na taj način navedene odredbe Komisiji dodjeljuju ovlast dopunjavanja zakonodavstva u tom području dodavanjem elemenata koji nisu ključni.
- 28 Isto vrijedi i za „uvjete plaćanja“ predviđene u članku 80. stavku 1. točki (c) Uredbe br. 528/2012, pojam čiji doseg nije pobliže određen i koji može, dakle, pokrivati jednostavne oblike plaćanja čije kršenje ne bi imalo nikakav učinak na postupak odobravanja kao i situacije u kojima bi kršenje moglo onemogućiti prihvaćanje zahtjeva za odobrenje.
- 29 Komisija se također poziva na činjenicu da članak 80. stavak 3. točka (c) Uredbe br. 528/2012 navodi da ona mora uzeti u obzir posebne potrebe malih i srednjih poduzetnika (MSP) „ako je to prikladno“, što joj ostavlja ne samo izbor načina „provedbe“ već i ovlast dopunjavanja zakonodavnog okvira utvrđivanjem općih kriterija koji se odnose na sniženja pristojbi koje bi MSP mogao uživati.



- 30 Konačno, činjenica da članak 80. stavak 3. Uredbe br. 528/2012 pobliže određuje i načela koja moraju poštovati pravila država članica u vezi s pristojbama nema nikakav utjecaj na pitanje jesu li Komisiji dodijeljene ovlasti u obliku delegiranih akata na temelju članka 290. UFEU-a ili provedbenih akata donesenih na temelju članka 291. UFEU-a.
- 31 Parlament, Vijeće kao i sve države članice intervenijenti u predmetnom sporu navode da članak 80. stavak 1. Uredbe br. 528/2012 valjano dodjeljuje Komisiji provedbenu ovlast u smislu članka 291. UFEU-a. Naime, režim pristojbi kakav je utvrđen člankom 80. dovoljno je detaljan i određen na zakonodavnoj razini na način da ovlasti koje su dodijeljene Komisiji sadrže samo provedbenu narav u smislu članka 291. UFEU-a.

### *Ocjena Suda*

- 32 Članak 80. stavak 1. Uredbe br. 528/2012 dodjeljuje Komisiji ovlast donošenja provedbene uredbe primjenom članka 291. stavka 2. UFEU-a u vezi s pristojbama koje se plaćaju Agenciji, a koje su povezane s različitim postupanjima potonje u okviru provedbe te uredbe.
- 33 Treba navesti da članak 291. UFEU-a ne daje nikakvu definiciju pojma provedbenog akta, već se u svom stavku 2. ograničava na upućivanje na nužnost usvajanja takvog akta od strane Komisije ili, u određenim posebnim slučajevima, od strane Vijeća, radi osiguranja jedinstvenih uvjeta za provedbu pravno obvezujućeg akta Unije unutar iste.
- 34 Nadalje, iz članka 291. stavka 2. UFEU-a proizlazi da, „[k]ad su potrebni jedinstveni uvjeti za provedbu pravno obvezujućih akata Unije, tim se aktima provedbene ovlasti dodjeljuju Komisiji ili Vijeću u posebnim valjano utemeljenim slučajevima i u slučajevima predviđenima u člancima 24. i 26. Ugovora o Europskoj uniji“.
- 35 Konačno, pojam provedbenog akta u smislu članka 291. UFEU-a treba ocijeniti s obzirom na pojam delegiranog akta kako proizlazi iz članka 290. UFEU-a.
- 36 Naime, prije stupanja na snagu Lisabonskog ugovora izraz „provedbene ovlasti“ iz članka 202. treće alineje UEZ-a obuhvaćao je, s jedne strane, ovlast provedbe na razini Unije zakonodavnog akta Unije ili njegovih određenih odredaba i, s druge strane, u određenim okolnostima ovlast donošenja normativnih akata koji dopunjuju ili izmjenjuju elemente zakonodavnog akta koji nisu ključni. Europska konvencija predložila je razlikovanje između tih dviju vrsta ovlasti koje je bilo navedeno u člancima I-35 i I-36 nacrtu Ugovora o uspostavljanju Ustava za Europu. Ta je izmjena konačno i preuzeta u Lisabonskom ugovoru, u člancima 290. i 291. UFEU-a.
- 37 Na temelju članka 290. stavka 1. prvog podstavka UFEU-a, „[z]akonodavnim aktom, može se Komisiji delegirati ovlast za donošenje nezakonodavnih akata opće primjene radi dopune ili izmjene određenih elemenata zakonodavnog akta koji nisu ključni“.
- 38 Kad zakonodavac Unije zakonodavnim aktom dodijeli Komisiji delegiranu ovlast na temelju članka 290. stavka 1. UFEU-a, ona je pozvana usvojiti pravila koja dopunjuju ili mijenjaju elemente tog akta koji nisu ključni. Sukladno drugom podstavku te odredbe, ciljevi, sadržaj, opseg i trajanje delegiranja ovlasti moraju biti izričito utvrđeni u zakonodavnim aktima koji predviđaju takvu delegaciju. Navedeni zahtjev implicira da dodjela delegirane ovlasti podrazumijeva donošenje pravila koja ulaze u zakonodavni okvir kakav je utvrđen temeljnim zakonodavnim aktom.
- 39 Suprotno tome, kad isti taj zakonodavac dodijeli Komisiji provedbenu ovlast na temelju članka 291. stavka 2. UFEU-a, ona je pozvana pobliže odrediti sadržaj zakonodavnog akta kako bi osigurala njegovu provedbu u jedinstvenim uvjetima u svim državama članicama.

- 40 Treba naglasiti da zakonodavac Unije raspolaže ovlašću procjene kad odlučuje o dodjeljivanju Komisiji delegirane ovlasti na temelju članka 290. stavka 1. UFEU-a ili provedbene ovlasti na temelju članka 291. stavka 2. UFEU-a. Nadalje, sudski nadzor ograničen je na očite pogreške u ocjeni u vezi s pitanjem je li zakonodavac mogao razumno smatrati, s jedne strane, da pravni okvir koji je uspostavio u vezi s režimom pristojbi predviđen u članku 80. stavku 1. Uredbe br. 528/2012 u pogledu njegove provedbe poziva samo na pobliže određivanje, a da ga nije potrebno izmijeniti ili dopuniti u elementima koji nisu ključni, i, s druge strane, da odredbe Uredbe br. 528/2012 koje se odnose na taj režim zahtijevaju jedinstvene uvjete za provedbu.
- 41 Kao prvo, članak 80. stavak 1. Uredbe br. 528/2012 dodjeljuje Komisiji ovlast „navesti“ pristojbe koje se plaćaju Agenciji, njihove uvjete plaćanja kao i određena pravila o sniženjima, izuzimanjima i naknadama pristojbi „[n]a temelju načela određenih u stavku 3. [navedenog članka]“.
- 42 U tom pogledu treba reći, kao prvo, da uvodna izjava 64. Uredbe br. 528/2012 navodi samo načelo plaćanja pristojbi Agenciji i, kao drugo, da članak 80. stavak 1. zadnji podstavak Uredbe br. 528/2012 propisuje da se navedene pristojbe „određuju [...] tako da se osigura da prihodi od pristojbi, zajedno s ostalim izvorima prihoda Agencije, budu dostatni za pokrivanje troškova dostavljenih usluga“.
- 43 Na taj način glavno načelo režima pristojbi predviđenog člankom 80. stavkom 1. Uredbe br. 528/2012 utvrdio je sâm zakonodavac kad je odlučio da pristojbe služe samo za pokrivanje troškova usluge, a da ih nije moguće koristiti ni u jednu drugu svrhu kao ni odrediti iznos koji prelazi troškove usluge koju dostavlja Agencija.
- 44 Suprotno onome što tvrdi Komisija, okolnost da Uredba br. 528/2012 ne utvrđuje kriterije koordinacije između različitih izvora financiranja Agencije navedenih u članku 78. stavku 1. te uredbe i činjenica da, u skladu s njezinim člankom 80. stavkom 3. točkom (a), pristojbe koje se plaćaju trebaju „načelno“ pokriti troškove nipošto ne vode u smjeru dodjeljivanja Komisiji delegirane ovlasti.
- 45 U tom pogledu valja naglasiti da je određivanje iznosa pristojbi koje se plaćaju Agenciji tako da su dostatne za pokrivanje troškova njezinih dostavljenih usluga po svojoj naravi aktivnost predviđanja koja podliježe određenim nepoznicama kao što je, osobito, broj podnesenih zahtjeva Agenciji. Kao što navode Parlament i Vijeće, izraz „načelno“ na taj način u biti izražava teškoću osiguranja da će u svim okolnostima pristojbe koje se plate Agenciji biti dostatne za pokrivanje troškova usluga za koje su plaćene. Uostalom, zbog tog razloga članak 78. stavak 1. navedene uredbe također propisuje druge izvore financiranja Agencije, koji, dodani pristojbama, omogućavaju osiguranje takvog pokrivanja.
- 46 Nadalje, valja navesti da Komisijino izvršavanje ovlasti koje su joj dodijeljene člankom 80. stavkom 1. Uredbe br. 528/2012 podliježe drugim uvjetima i kriterijima koje je sâm zakonodavac Unije utvrdio u tom zakonodavnom aktu. U tom pogledu stavak 3. istog članka propisuje sljedeće: djelomični povrat pristojbi ako podnositelj zahtjeva ne dostavi zatražene podatke u određenom vremenskom roku [stavak. 3. točka (b)]; uzimanje u obzir posebnih potreba MSP-a uključujući mogućnost raspodjele uplata na nekoliko obroka i faza [stavak. 3. točka (c)]; struktura i iznos pristojbi uzimaju u obzir činjenicu jesu li podaci dostavljeni zajedno ili odvojeno [stavak. 3. točka (d)]; u opravdanim okolnostima i ako to prihvati Agencija ili nadležno tijelo, moguće je potpuno ili djelomično ukinuti plaćanje pristojbi [stavak. 3. točka (e)] i, konačno, rokovi za plaćanje pristojbi se određuju prema rokovima za postupke predviđene u navedenoj uredbi [stavak. 3. točka (f)].
- 47 Međutim, Komisija tvrdi da, kad je riječ o pravilima koja određuju uvjete za sniženja, izuzimanja i naknade pristojbi, na koje se odnosi članak 80. stavak 1. točka (b) i stavak 3. točka (e) Uredbe br. 528/2012, zakonodavac Unije nije naveo okolnosti koje opravdavaju potpuno ili djelomično ukidanje plaćanja te je na taj način implicitno dodijelio Komisiji ovlast dopunjavanja zakonodavnog akta. Na taj način članak 80. stavak 1. točka (c) Uredbe br. 528/2012 povrijedio bi članak 291. UFEU-a dodjeljivanjem Komisiji ovlasti određivanja „uvjeta plaćanja“ pristojbi koje se plaćaju Agenciji.



- 48 Tu argumentaciju nije moguće prihvatiti. Naime, zakonodavac Unije mogao je razumno smatrati da Uredba br. 528/2012 utvrđuje cjelovit pravni okvir u smislu točke 40. ove presude za sniženja, izuzimanja i naknade pristojbi koje se plaćaju Agenciji, propisujući u članku 7. stavku 4., članku 43. stavku 4. i članku 80. stavku 3. točki (b) različite situacije u kojima djelomični povrat pristojbi treba biti odobren, potvrđujući u navedenom članku 80. stavku 3. točki (c) da se „uzimaju [...] u obzir posebne potrebe MSP-a“ i navodeći u istom stavku 3. točki (e) da je moguće potpuno ili djelomično ukinuti plaćanje pristojbi „u opravdanim okolnostima i ako to prihvati Agencija“.
- 49 Isto vrijedi i u odnosu na ovlast određivanja „uvjetâ plaćanja“ dodijeljenu Komisiji u članku 80. stavku 1. točki (c) Uredbe br. 528/2012. Naime, članak 7. stavak 2. prvi podstavak, članak 13. stavak 3. drugi podstavak, članak 43. stavak 2. prvi podstavak, članak 45. stavak 3. drugi podstavak i članak 54. stavak 3. te uredbe sami određuju rok od 30 dana za plaćanje pristojbi Agenciji za njezina različita postupanja. U skladu s člankom 80. stavkom 3. točkom (f) Uredbe br. 528/2012, rokovi za plaćanje pristojbi za druga postupanja Agencije „određuju [se] prema rokovima za postupke predviđene u [istoj] Uredbi“. Kad je riječ o drugim uvjetima plaćanja, članak 80. stavak 3. točka (c) navodi „mogućnost raspodjele uplata na nekoliko obroka i faza“ kako bi se uzele u obzir posebne potrebe MSP-a. Komisijino izvršavanje ovlasti koja joj je dodijeljena člankom 80. stavkom 1. točkom (c) tako ulazi u normativni okvir utvrđen samim zakonodavnim aktom koji provedbeni akt ne može ni izmijeniti ni dopuniti u elementima koji nisu ključni.
- 50 Konačno, Komisija se u prilog svojoj tužbi poziva na činjenicu da članak 80. stavak 3. točka (c) Uredbe br. 528/2012 navodi da ona mora uzeti u obzir posebne potrebe MSP-a „ako je to prikladno“, što joj, prema njezinom mišljenju, dodjeljuje ne samo izbor načina „provedbe“ već i ovlast utvrđivanja općih kriterija koji predviđaju može li i u kojoj mjeri MSP uživati snižene pristojbe.
- 51 Ni tu argumentaciju nije moguće prihvatiti. Primjena izraza „ako je to prikladno“ upućuje na to da provedbena uredba Komisije ne mora u svim slučajevima predvidjeti sniženu pristojbu za MSP. Takvo sniženje nameće se samo kad to zahtijevaju posebnosti tih poduzeća. Na taj način Komisijina obveza uzimanja u obzir posebnih potreba MSP-a „ako je to prikladno“ potvrđuje činjenicu da je zakonodavac Unije smatrao nužnim da sâm utvrdi cjelovit pravni okvir u smislu točke 40. ove presude u odnosu na režim pristojbi predviđen člankom 80. stavkom 1. Uredbe br. 528/2012. Na taj način, u skladu sa stavkom 3. točkama (a) i (c) tog članka, pristojbe trebaju biti određene tako da ne samo da načelno omogućavaju pokrivanje troškova usluga koje dostavlja Agencija već i da se u odnosu na MSP uzimaju u obzir posebnosti tih poduzeća. S obzirom na uvjete plaćanja, isti taj stavak 3. točka (c) sâm navodi mogućnost raspodjele uplata na nekoliko obroka i faza za MSP.
- 52 Iz navedenoga slijedi da je zakonodavac Unije mogao razumno smatrati da članak 80. stavak 1. Uredbe br. 528/2012 ne dodjeljuje Komisiji ovlast dopunjavanja elemenata tog zakonodavnog akta koji nisu ključni, već ovlast da pobliže odredi njegov normativni sadržaj u skladu s člankom 291. stavkom 2. UFEU-a.
- 53 Kao drugo, s obzirom na to da se režim pristojbi iz članka 80. stavka 1. Uredbe br. 528/2012 odnosi na pristojbe koje se plaćaju agenciji Unije, dodjeljivanje provedbene ovlasti Komisiji na temelju članka 291. stavka 2. UFEU-a može se smatrati razumnim u cilju osiguranja jedinstvenih uvjeta provedbe tog režima u Uniji.
- 54 Iz svega što je navedeno proizlazi da jedini tužbeni razlog na koji se pozvala Komisija u prilog svojoj tužbi nije utemeljen i tužbu stoga treba odbiti.

## **Troškovi**

<sup>55</sup> U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika Suda, svakoj stranci koja izgubi spor nalaže se snošenje troškova, ako je postavljen takav zahtjev. Budući da su Parlament i Vijeće podnijeli zahtjev da se Komisiji naloži snošenje troškova i da ona nije uspjela u svom tužbenom zahtjevu, treba joj se naložiti snošenje troškova. U skladu s člankom 140. stavkom 1. navedenog poslovnika, Češka Republika, Kraljevina Danska, Francuska Republika, Kraljevina Nizozemska, Republika Finska i Ujedinjena Kraljevina, koje su intervenirale u potporu zahtjevima Parlamenta i Vijeća, snose svoje troškove.

Slijedom navedenoga, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

- 1. Tužba se odbija.**
- 2. Europskoj komisiji nalaže se snošenje troškova.**
- 3. Češka Republika, Kraljevina Danska, Francuska Republika, Kraljevina Nizozemska, Republika Finska te Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske snose vlastite troškove.**

Potpisi