



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

17. ožujka 2016.*

„Tužba za poništenje – Članak 290. UFEU-a – Pojmovi ‚izmjena‘ i ‚dopuna‘ – Uredba (EU) br. 1316/2013 – Članak 21. stavak 3. – Opseg ovlasti dodijeljene Europskoj komisiji – Potreba donošenja zasebnog normativnog akta – Delegirana uredba (EU) br. 275/2014“

U predmetu C-286/14,

povodom tužbe za poništenje na temelju članka 263. UFEU-a, podnesene 11. lipnja 2014.,

Europski parlament, koji zastupaju L. G. Knudsen kao i A. Troupiotis i M. Menegatti, u svojstvu agenata,

tužitelj,

kojeg podupire:

Vijeće Europske unije, koje zastupaju K. Michoel i Z. Kupčová, u svojstvu agenata,

intervenijent,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju B. Martenczuk i M. Konstantinidis, kao i J. Hottiaux, u svojstvu agenata,

tuženika,

SUD (peto vijeće),

u sastavu: T. von Danwitz (izvjestitelj), predsjednik četvrtoga vijeća, u svojstvu predsjednika petog vijeća, D. Šváby, A. Rosas, E. Juhász i C. Vajda, suci,

nezavisni odvjetnik: N. Jääskinen,

tajnik: V. Tourrès, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 9. srpnja 2015.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 1. listopada 2015.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: francuski

Presudu

- 1 Svojom tužbom Europski parlament zahtijeva poništenje Delegirane uredbe Komisije (EU) br. 275/2014 od 7. siječnja 2014. o izmjeni Priloga I. Uredbi (EU) br. 1316/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Instrumenta za povezivanje Europe (SL L 80, str. 1., u daljnjem tekstu: pobijana uredba).

Pravni okvir

Uredba (EU) br. 1316/2013

- 2 Uredba (EU) br. 1316/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o uspostavi Instrumenta za povezivanje Europe, izmjeni Uredbe (EU) br. 913/2010 i stavljanju izvan snage uredaba (EZ) br. 680/2007 i (EZ) br. 67/2010 (SL L 348, str. 129.) u svojem članku 1. uspostavlja instrument za povezivanje (u daljnjem tekstu: CEF) kojim se određuju uvjeti, metode i postupci za pružanje financijske potpore Europske unije transeuropskim mrežama radi pružanja potpore projektima od zajedničkog interesa u sektorima prometne, telekomunikacijske i energetske infrastrukture te kako bi se iskoristila potencijalna sinergija među tim sektorima. Njome se također utvrđuje specifikacija sredstava koja su dostupna u okviru Višegodišnjeg financijskog okvira za godine od 2014. do 2020.

- 3 Uvodna izjava 59. Uredbe br. 1316/2013 glasi:

„[...] Što se tiče prometa, kako bi se uzele u obzir sve moguće izmjene u političkim prioritetima i tehnološkim mogućnostima, kao i protok prometa, Komisiji bi trebalo delegirati ovlast za donošenje akata u skladu s člankom 290. Ugovora o funkcioniranju Europske unije u pogledu donošenja izmjena dijela I. Priloga I. i razrade pojedinosti o prioritetima financiranja za prihvatljive mjere na temelju članka 7. stavka 2. koji se odražavaju u programima rada.“

- 4 Članak 17. stavak 1. te uredbe propisuje:

„Komisija putem provedbenih akata donosi višegodišnje i godišnje programe rada za svaki od sektora prometa, telekomunikacija i energetike. Komisija također može donijeti višegodišnje ili godišnje programe rada koji obuhvaćaju više od jednog sektora. [...]“

- 5 Članak 21. stavci 1. do 3., 5. i 6. navedene uredbe predviđa da Komisija delegirane akte donosi u sljedećim okolnostima:

„1. Podložno odobrenju [dotične države članice], kako je predviđeno u članku 172. drugom stavku UFEU-a, Komisija je ovlaštena donijeti delegirane akte u skladu s člankom 26. ove Uredbe o prilagodbi dijela I. Priloga I. ovoj Uredbi, kako bi se uzelo u obzir prioritete financiranja u transeuropskim mrežama koji se stalno mijenjaju te promjene vezane uz projekte od zajedničkog interesa utvrđene u Uredbi (EU) br. 1315/2013. [...]“

2. Komisija je ovlaštena donijeti provedbene akte u skladu s člankom 26. ove Uredbe kako bi se izmijenile glavne odredbe, uvjeti i postupci utvrđeni u dijelu III. Priloga I. ovoj Uredbi o doprinosu Unije svakom financijskom instrumentu uspostavljenom u dužničkom okviru ili vlasničkom okviru koji su utvrđeni u dijelu III. Priloga I. ovoj Uredbi u skladu s rezultatima privremenog izvješća i potpuno neovisne evaluacije pilot faze Inicijative projektnih obveznica Europa 2020. uspostavljene Odlukom br. 1639/2006/EZ i Uredbom (EZ) br. 680/2007 te kako bi se uzelo u obzir tržišne uvjete koji se mijenjaju s ciljem optimiziranja kreiranja i provedbe financijskih instrumenata u okviru ove Uredbe.

[...]

3. U sektoru prometa i u okviru općih ciljeva utvrđenih u članku 3. te posebnih sektorskih ciljeva iz članka 4. stavka 2., Komisija je ovlaštena donijeti delegirane akte u skladu s člankom [26.] [kojima se detaljno određuju prioriteta financiranja] koji se trebaju odražavati u programima rada iz članka 17. za vrijeme trajanja CEF-a za prihvatljive mjere u okviru članka 7. stavka 2. Komisija donosi delegirani akt do 22. prosinca 2014.

[...]

5. Ako se pokaže da je potrebno odstupiti od dodjele za poseban cilj u području prometa za više od pet postotnih bodova, Komisija je ovlaštena donijeti delegirane akte u skladu s člankom 26. kako bi se izvršile izmjene indikativnih postotaka utvrđenih u dijelu IV. Priloga I.

6. Komisija je ovlaštena donijeti delegirane akte u skladu s člankom 26. kako bi se izvršile prilagodbe popisa općih smjernica u dijelu V. Priloga I. koje treba uzeti u obzir kod određivanja kriterija za odabir ponude kako bi se uzelo u obzir srednjoročnu evaluaciju ove Uredbe ili zaključke donesene iz njezine provedbe. To se mora izvršiti na način koji je u skladu s odgovarajućim sektorskim smjernicama.“

6 Članak 26. Uredbe br. 1316/2013 glasi:

„1. Ovlašt za donošenje delegiranih akata dodjeljuje se Komisiji podložno uvjetima utvrđenima u ovom članku.

2. Ovlašt za donošenje delegiranih akata iz članka 21. dodjeljuje se Komisiji od 1. siječnja 2014. do 31. prosinca 2020.

3. Europski parlament ili Vijeće u svakom trenutku mogu opozvati delegiranje ovlasti iz članka 21. Odlukom o opozivu prekida se delegiranje ovlasti koje je u njoj navedeno. Opoziv proizvodi učinke dan nakon objave spomenute odluke u *Službenom listu Europske unije* ili na kasniji dan naveden u spomenutoj odluci. On ne utječe na valjanost delegiranih akata koji su već na snazi.

4. Čim donese delegirani akt, Komisija ga istodobno priopćuje Europskom parlamentu i Vijeću.

5. Delegirani akt donesen na temelju članka 21. stupa na snagu samo ako Europski parlament ili Vijeće u roku od dva mjeseca od priopćenja tog akta Europskom parlamentu i Vijeću na njega ne ulože nikakav prigovor ili ako su prije isteka tog roka i Europski parlament i Vijeće obavijestili Komisiju da neće uložiti prigovore. Taj se rok produljuje za dva mjeseca na inicijativu Europskog parlamenta ili Vijeća.“

7 Dio I. Priloga I. Uredbi br. 1316/2013 nosi naslov „Popis prethodno identificiranih projekata na osnovnoj mreži u sektoru prometa“. Dio III. tog priloga odnosi se na uvjete i postupke u vezi s financijskim instrumentima koji spadaju pod CEF. Dio IV. navedenog priloga predviđa okvirne postotke za posebne ciljeve u području prometa, dok se u njegovu dijelu V. nalazi popis općih smjernica koje je potrebno uzeti u obzir pri određivanju kriterija za odabir ponude.

Pobijana uredba

- 8 Uvodna izjava 1. pobijane uredbe glasi:

„U skladu s člankom 21. stavkom 3. Uredbe (EU) br. 1316/2013 unutar prve godine nakon stupanja na snagu te uredbe, dodjeljuju se ovlasti Komisiji za donošenje delegiranih akata kojima se određuju prioritete za financiranje u prometu utvrđeni u programima rada za vrijeme trajanja Instrumenta za povezivanje Europe u skladu s člankom 7. stavkom 2. Nužno je stoga da se delegirani akt koji detaljnije iznosi prioritete za financiranje u prometu donese prije donošenja programa rada.“

- 9 Sukladno odredbama članka 1. pobijane uredbe:

„Tekst naveden u Prilogu ovoj Uredbi dodaje se kao Dio VI. Prilogu I. Uredbi (EU) br. 1316/2013.“

- 10 Taj dio VI. nosi naslov „Prioriteti za financiranje prometa za potrebe višegodišnjih i godišnjih radnih programa“.

Tužbeni zahtjevi stranaka i postupak pred Sudom

- 11 Parlament od Suda zahtijeva da:

- poništi pobijanu uredbu, i
- Komisiji naloži snošenje troškova.

- 12 Komisija od Suda zahtijeva da:

- tužbu odbaci kao nedopuštenu;
- podredno, tužbu odbije kao neosnovanu;
- odluči da se učinci pobijane uredbe smatraju konačnima, i
- naloži Parlamentu snošenje troškova.

- 13 Odlukom predsjednika Suda od 22. listopada 2014. Vijeću je odobrena intervencija u potporu zahtjevima Parlamenta.

O tužbi

- 14 Parlament ističe samo jedan tužbeni razlog koji se u osnovi temelji na činjenici da je Komisija prekoračila ovlast koja joj je dodijeljena na temelju članka 21. stavka 3. Uredbe br. 1316/2013, time što je u Prilog I. Uredbi br. 1316/2013 člankom 1. pobijane uredbe dodala dio VI., umjesto da je donijela zaseban delegirani akt.

Dopuštenost

Argumentacija stranaka

- 15 Komisija smatra da je tužba nedopuštena zato što se odnosi na zakonodavnu tehniku i na oblik koji je Komisija odabrala za izvršavanje delegirane ovlasti koja joj je dodijeljena, te da se stoga odnosi na povredu postupka koju se ne može smatrati bitnom i koja ne može dovesti do poništavanja pobijane uredbe.
- 16 S druge strane, Parlament smatra da je tužba dopuštena.

Ocjena Suda

- 17 Valja podsjetiti da su Sud i Opći sud Europske unije, u okviru nadzora zakonitosti iz članka 263. UFEU-a, nadležni u postupcima zbog nenadležnosti, bitne povrede postupka, povrede UFEU-a ili svih pravnih pravila vezanih uz njegovu primjenu ili zbog zlorabe ovlasti (presude Frucona Košice/Komisija, C-73/11 P, EU:C:2013:32, t. 89. i Portugal/Komisija, C-246/11 P, EU:C:2013:118, t. 85.).
- 18 Međutim, suprotno onome što tvrdi Komisija, pitanje povrede članka 21. stavka 3. Uredbe br. 1316/2013 koje postavlja Parlament tiče se opsega ovlasti dane Komisiji za donošenje delegiranih akata na temelju te odredbe i predstavlja dakle pitanje koje se odnosi na meritum. Tužba je stoga dopuštena.

Meritum

Argumentacija stranaka

- 19 Parlament tvrdi da je člankom 290. stavkom 1. UFEU-a uvedena jasna razlika između ovlasti izmjene zakonodavnog akta i ovlasti dopune takvog akta. Korištenjem glagola „izmijeniti“ autori UFEU-a željeli su obuhvatiti slučajeve u kojima je Komisija ovlaštena formalno izmijeniti zakonodavni akt. Delegirana ovlast „izmjene“ odnosi se stoga na uklanjanja, zamjene i izmjene izvršene u takvom aktu, bilo u nekom od članaka tog akta ili u prilogu. S druge strane, glagol „dopuniti“ upućuje na dodavanje novih odredbi. Stoga delegirani akt kojim se dopunjuje zakonodavni akt ostaje zaseban akt kojim se taj akt formalno ne mijenja. To stajalište prihvaćeno je Komunikacijom Komisije Europskom parlamentu i Vijeću od 9. prosinca 2009. o provedbi članka 290. UFEU-a [COM(2009) 673 *final*] kao i Smjernicama Komisije od 24. lipnja 2011. o delegiranim aktima koje su utvrđene za njezine službe [SEC(2011) 855] (u daljnjem tekstu: smjernice o delegiranim aktima).
- 20 Člankom 21. stavkom 3. Uredbe br. 1316/2013 Komisiji je dodijeljena ovlast dopune te uredbe. Naime, zakonodavac je smatrao svrhovitim ostaviti Komisiji brigu oko dopune normativnog okvira koji je na zakonodavnoj razini definiran mjerama kojima se detaljno određuju prioriteti financiranja. Brojnim drugim odredbama navedene uredbe Komisiji je izričito dodijeljena ovlast da je izmijeni. U obrazloženju pobijane uredbe, kao i u Komunikaciji Komisije „Izgradnja središnje prometne mreže: koridori središnje mreže i instrument za povezivanje Europe“ [SWD(2013) 542 *final*] navedeno je također da se pobijanom uredbom nadopunjuje Uredbu br. 1316/2013.
- 21 Parlament nadalje tvrdi da je pobijanom uredbom povrijeđen normativni okvir definiran Uredbom br. 1316/2013 zato što njome nisu detaljno određeni prioriteti financiranja u zasebnom aktu, kao što je to propisano potonjom uredbom. Uredba br. 1316/2013 razlikuje odredbe koje je donio sam zakonodavac, delegirane akte i provedbene mjere koje je ovlaštena donijeti Komisija. Člankom 21. stavkom 3. te uredbe Komisiji je delegirana ovlast da odredi prioritete financiranja u okviru općih

ciljeva i posebnih sektorskih ciljeva utvrđenih u navedenoj uredbi. Usto, taj članak predviđa da se tako određeni prioriteti moraju odražavati u programima rada koje Komisija donosi u obliku provedbenih akata. Iz toga proizlazi da je zakonodavac odlučio uvesti „međuetapu“ između određivanja osnovnih elemenata programa financiranja CEF-a na razini te uredbe i konkretne provedbe tog programa koja se vrši putem provedbenih akata.

- 22 Naposljetku, Parlament tvrdi da pobijana uredba utječe na prilagodljivost koja se zahtijeva Uredbom br. 1316/2013. Budući da je sadržaj pobijane uredbe unesen u Uredbu br. 1316/2013, Komisija nije u mogućnosti izmijeniti ga u budućnosti kako bi uzela u obzir promjene u vezi s okolnostima koje se spominju u uvodnoj izjavi 59. navedene uredbe.
- 23 Komisija tvrdi da razlika između „dopune“ i „izmjene“ zakonodavnog akta u smislu članka 290. stavka 1. UFEU-a nije relevantna u ovom slučaju jer se ovaj predmet ne odnosi na tumačenje članka 290. stavka 1. UFEU-a, nego isključivo na tumačenje članka 21. stavka 3. Uredbe br. 1316/2013. U potonjoj odredbi ne nalazi se ni izraz „izmjena“ ni izraz „dopuna“, koji se koriste u članku 290. stavku 1. UFEU-a, nego se njome Komisija samo ovlašćuje na „detaljno određivanje“ prioriteta financiranja. Imajući u vidu taj izbor zakonodavca, izraz „detaljno odrediti“ valja protumačiti u kontekstu te uredbe, pri čemu se nije moguće poslužiti unaprijed utvrđenim pojmovima poput onih koje je istaknuo Parlament.
- 24 U članku 21. stavku 3. Uredbe br. 1316/2013 nije točno propisano na koji način Komisija mora detaljno odrediti prioritete financiranja. Tim člankom dakle nije isključeno dodavanje novog dijela Priloga I. te uredbe bez ikakve izmjene biti navedene uredbe.
- 25 Ne može se prihvatiti argument *a contrario* koji iznosi Parlament, prema kojem je Komisiji nekolicinom drugih odredbi Uredbe br. 1316/2013 izričito dodijeljena ovlast da izmijeni tu uredbu. Za razliku od tih drugih odredbi, članak 21. stavak 3. navedene uredbe Komisiju ne ovlašćuje na izmjenu odredbi iste uredbe. Komisija je prilikom donošenja pobijane uredbe doista postupila u skladu s tim ograničenjem s obzirom na to da se pobijanom uredbom ne mijenjaju odredbe Uredbe br. 1316/2013 i da se njome samo detaljno određuju prioriteti financiranja na način da su dodani u Prilog I. potonjoj uredbi.
- 26 Komisija je prilikom donošenja pobijane uredbe uistinu poštovala „međuetapu“ koju je zakonodavac predvidio između zakonodavnog akta i provedbe programa, na što se poziva Parlament. Nije opravdan strah Parlamenta da će ta uredba utjecati na prilagodljivost koja je propisana Uredbom br. 1316/2013 jer članak 21. stavak 3. potonje uredbe, omogućavanjem Komisiji da delegiranim aktom detaljno odredi prioritete financiranja, omogućuje potonjoj – ako je takav slučaj – i da izmijeni delegirani akt koji je donijela.
- 27 Komisija je na raspravi prilikom odgovaranja na pitanja Suda u bitnome tvrdila da delegiranu ovlast „detaljnog određivanja“ prioriteta financiranja, predviđenu u članku 21. stavku 3. Uredbe br. 1316/2013, ne treba razumjeti kao treću kategoriju delegiranih ovlasti koja je samostalna u odnosu na druge kategorije delegiranih ovlasti iz članka 290. stavka 1. UFEU-a, i to na ovlast „izmjene“ ili „dopune“ zakonodavnog akta. Postoje samo dvije kategorije delegiranih ovlasti koje su predviđene u potonjem članku. Međutim, prema mišljenju Komisije, članak 21. stavak 3. te uredbe, delegirajući joj ovlast „detaljnog određivanja“ prioriteta financiranja, daje joj izbor po pitanju zakonodavne tehnike.

Ocjena Suda

- 28 Člankom 21. stavkom 3. Uredbe br. 1316/2013 Komisija je ovlaštena donijeti delegirane akte u kojima se „detaljno određuju“ prioriteti financiranja koji se moraju odražavati u programima rada iz članka 17. te uredbe.

- 29 Parlament u bitnome tvrdi da je Komisija prekoračila tu ovlast time što je člankom 1. pobijane uredbe u Prilog Uredbi br. 1316/2013 dodala dio VI. umjesto da je donijela zasebni delegirani akt.
- 30 U tom pogledu na prvome mjestu valja podsjetiti da sukladno sudskoj praksi Suda, iz članka 290. stavka 1. UFEU-a proizlazi da se Komisiji zakonodavnim aktom može delegirati ovlast za donošenje nezakonodavnih akata opće primjene radi dopune ili izmjene određenih elemenata zakonodavnog 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 (presude Komisija/Parlament i Vijeće, C-427/12, EU:C:2014:170, t. 38. i Komisija/Parlament i Vijeće, C-88/14, EU:C:2015:499, t. 29.).
- 31 Valja nadalje podsjetiti da je člankom 290. stavkom 2. prvim podstavkom UFEU-a određeno da se zakonodavnim aktima izričito utvrđuju uvjeti koji vrijede za delegiranje ovlasti. Sukladno toj istoj odredbi, tim uvjetima moguće je predvidjeti mogućnost Europskog parlamenta ili Vijeća da odluče o opozivu delegiranja ili propisati da delegirani akt može stupiti na snagu samo ako Europski parlament ili Vijeće na njega ne uloži nikakav prigovor u razdoblju određenom zakonodavnim aktom.
- 32 Članak 290. stavak 1. UFEU-a predviđa dvije kategorije delegiranih ovlasti, i to onu koja omogućuje „dopunu“ te onu koja omogućuje „izmjenu“ zakonodavnog akta. S druge strane, u tom članku nije predviđena mogućnost „detaljnog određivanja“ pojedinih elemenata takvog akta koji nisu ključni.
- 33 Naime, suprotno onome na što bi mogla upućivati pisana očitovanja koja je podnijela Komisija, ovlašćujući Komisiju na „detaljno određivanje“ prioriteta financiranja, članak 21. stavak 3. Uredbe br. 1316/2013 ne obuhvaća samostalnu kategoriju delegiranih ovlasti koja je izvan područja primjene članka 290. stavka 1. UFEU-a, nego delegiranu ovlast u smislu tog potonjeg članka.
- 34 Naime, iz konteksta u kojem se nalazi članak 21. stavak 3. navedene uredbe proizlazi da ovlast predviđena tom odredbom obuhvaća jednu od kategorija delegiranih ovlasti predviđenih u članku 290. UFEU-a.
- 35 U tom smislu, valja utvrditi s jedne strane da članak 21. stavak 3. Uredbe br. 1316/2013 upućuje na članak 26. te uredbe, čija je pak svrha osigurati poštovanje zahtjeva propisanih člankom 290. stavcima 1. i 2. UFEU-a, određujući u svojem stavku 2. trajanje delegiranja ovlasti te detaljnije određujući u svojim stavcima 3. i 5. da Europski parlament ili Vijeće u svakom trenutku mogu opozvati delegiranje ovlasti iz članka 21. navedene uredbe i da delegirani akt donesen na temelju potonjeg članka stupa na snagu samo ako te institucije ne ulože u roku od dva mjeseca od priopćenja tog akta na njega nikakav prigovor.
- 36 S druge strane, članak 21. stavci 2., 5. i 6. Uredbe br. 1316/2013, koji Komisiji dodjeljuje delegirane ovlasti „izmjene“ određenih elemenata te uredbe u smislu članka 290. UFEU-a, također upućuje na članak 26. navedene uredbe.
- 37 Naime, bilo bi proturječno smatrati da je članak 26. te uredbe, iako i stavci 2., 5. i 6. članka 21. Uredbe br. 1316/2013 kao i stavak 3. tog članka upućuju na njega, donesen na temelju članka 290. UFEU-a kada je riječ o samim delegiranim ovlastima iz članka 21. stavaka 2., 5. i 6. navedene uredbe.
- 38 Nadalje, Komisija je tijekom rasprave priznala da za ovlast predviđenu člankom 21. stavkom 3. iste uredbe treba smatrati da dodjeljuje delegiranu ovlast u smislu članka 290. stavka 1. UFEU-a.

- 39 Na drugome mjestu, valja ispitati treba li za ovlast „detaljnog određivanja“ prioriteta financiranja, predviđenog u članku 21. stavku 3. Uredbe br. 1316/2013, smatrati da dodjeljuje delegiranu ovlast „izmjene“ te uredbe ili da dodjeljuje delegiranu ovlast njene „dopune“ u smislu članka 290. stavka 1. UFEU-a, ili pak kao da Komisiji daje izbor da se poziva na jednu od dviju kategorija navedenih ovlasti prema svojem nahodjenju.
- 40 U tom pogledu, iz izraza „dopuniti ili izmijeniti“ proizlazi da se dvije kategorije delegiranih ovlasti, predviđene u članku 290. stavku 1. UFEU-a, jasno razlikuju.
- 41 Naime, delegiranje ovlasti „dopune“ zakonodavnog akta podrazumijeva samo ovlaštenje Komisiji da konkretizira taj akt. Prilikom izvršavanja takve ovlasti, njezina zadaća sastoji se samo od toga da u detalje razradi elemente predmetnog propisa koje nije odredio zakonodavac i koji nisu ključni, poštujući pritom cjelokupni zakonodavni akt koji je donio zakonodavac.
- 42 S druge strane, delegacija ovlasti „izmjene“ zakonodavnog akta podrazumijeva odobrenje Komisiji da izmijeni ili stavi izvan snage elemente koji nisu ključni koje je u tom aktu odredio zakonodavac. Prilikom izvršavanja te ovlasti Komisija nije dužna postupati u skladu s elementima koje treba „izmijeniti“ na temelju zadaće koja joj je dodijeljena.
- 43 To tumačenje potkrijepljeno je s jedne strane nastankom članka 290. UFEU-a, koje se može pokazati važnim za tumačenje neke odredbe UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće, C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 50.), i s druge strane, kao što je to naveo Parlament, objašnjenjima koja je Komisija dala u svojim smjernicama o delegiranim aktima, koje iako ne mogu obvezivati Sud mogu predstavljati koristan izvor inspiracije (vidjeti analogijom presude Italija/Komisija, C-310/99, EU:C:2002:143, t. 52., kao i T-Mobile Czech Republic i Vodafone Czech Republic, C-508/14, EU:C:2015:657, t. 42.).
- 44 Kada je riječ o nastanku članka 290. UFEU-a, važno je navesti da je njime u osnovi preuzet sadržaj članka I-36. nacrtu Ugovora o Ustavu za Europu (SL 2004., C 310, str. 1.). Iz pripremnih radova u vezi s potonjom odredbom, konkretno iz stranice 9. Završnog izvješća Radne skupine IX. „Pojednostavnjenje“ Europske konvencije od 29. studenoga 2002. (CONV 424/02), proizlazi da su delegirani akti tamo definirani kao akti „u kojima se detaljno razrađuju odnosno kojima se izmjenjuju određeni elementi zakonodavnog akta“.
- 45 Kada je riječ o smjernicama o delegiranim aktima, Komisija u njima u točki 40. pojašnjava da u slučaju kad Komisiji dodjeljuje ovlast „dopune“ zakonodavnog akta, zakonodavac ne donosi detaljne odredbe, nego samo utvrđuje ključne elemente, ostavljajući Komisiji zadaću da ih konkretizira. S druge strane, sukladno točki 34. tih smjernica, u okviru izvršavanja ovlasti „izmjene“ zakonodavnog akta, Komisija u tekst unosi formalne izmjene, dodajući u njega nove elemente koji nisu ključni ili zamjenjujući odnosno uklanjajući u njemu takve elemente.
- 46 Razlike utvrđene u prethodnim točkama između dviju kategorija delegiranih ovlasti iz članka 290. stavka 1. UFEU-a protive se mogućnosti da se Komisiji prizna ovlast da sama odredi narav delegirane ovlasti koja joj je dodijeljena. U tim okolnostima, i kako bi se zajamčila transparentnost zakonodavnog postupka, ta odredba obvezuje zakonodavca da odredi narav delegiranja koje namjerava dodijeliti Komisiji.
- 47 Kada je riječ o delegiranju dodijeljenom Komisiji u članku 21. stavku 3. Uredbe br. 1316/2013, valja utvrditi da ta odredba, ovlašćujući Komisiju na donošenje delegiranih akata kojima se „detaljno određuju“ prioriteta financiranja, potonjoj dopušta da „dopuni“ tu uredbu u smislu članka 290. UFEU-a.

- 48 Naime, sam je zakonodavac u dijelovima I. i III. do V. Priloga I. navedenoj uredbi odredio popis prethodno identificiranih projekata na osnovnoj mreži u sektoru prometa, uvjete, metode i postupke o financijskim instrumentima koji spadaju pod CEF, okvirne postotke za posebne ciljeve u području prometa i popis općih smjernica koje je potrebno uzeti u obzir pri određivanju kriterija za odabir ponude, ovlašćujući pritom izričito Komisiju, u članku 21. stavcima 1., 2., 5. i 6. iste uredbe na „izmjenu“ tih elemenata.
- 49 Međutim, za razliku od navedenih elemenata, sam zakonodavac u toj uredbi nije odredio prioritete financiranja koji se moraju odražavati u programima rada iz članka 17. Uredbe br. 1316/2013. Ostavljajući to pitanje neriješeno u navedenoj uredbi, zakonodavac je Komisiji dodijelio zadaću da „detaljno odredi“ te prioritete u delegiranom aktu koji je u skladu s člankom 21. stavkom 3. iste uredbe trebao biti donesen najkasnije do 22. prosinca 2014.
- 50 Stoga, dajući Komisiji ovlast da „detaljno odredi“ prioritete financiranja koji se moraju odražavati u programima rada iz članka 17. Uredbe br. 1316/2013, članak 21. stavak 3. te uredbe nije je ovlastio na izmjenu elemenata koji su već određeni u toj uredbi, nego na to da konkretizira navedenu uredbu razradom detalja koje nije odredio zakonodavac, pri čemu je ona i dalje dužna poštovati odredbe koje se nalaze u cijeloj toj uredbi.
- 51 To tumačenje potvrđuje i uvodna izjava 59. Uredbe br. 1316/2013, u kojoj je utvrđena jasna razlika između ovlasti „izmjene“ i ovlasti „detaljnog određivanja“ pojedinih elemenata te uredbe, propisujući da Komisija ima ovlast za donošenje akata u skladu s člankom 290. UFEU-a u pogledu donošenja izmjena dijela I. Priloga I. navedenoj uredbi i razrade pojedinosti o prioritetima financiranja za prihvatljive mjere na temelju članka 7. stavka 2. te uredbe koji se odražavaju u programima rada.
- 52 Na trećemu mjestu valja ispitati zahtijeva li izvršavanje ovlasti predviđene u članku 21. stavku 3. Uredbe br. 1316/2013 donošenje zasebnog akta u odnosu na tu uredbu.
- 53 U tom pogledu, potrebno je utvrditi s jedne strane da zbog normativne jasnoće i transparentnosti zakonodavnog postupka Komisija u okviru izvršavanja ovlasti „dopune“ zakonodavnog akta ne može dodati određeni element u sam tekst tog akta. Naime, takvo umetanje moglo bi stvoriti pomutnju u vezi s pravnim temeljem tog elementa s obzirom na to da bi se u samom tekstu zakonodavnog akta nalazio element koji proizlazi iz izvršavanja delegirane ovlasti od strane Komisije, a koja joj ne omogućuje da taj akt mijenja ili stavi izvan snage.
- 54 S druge strane, valja podsjetiti na to da mogućnost delegiranja ovlasti iz članka 290. UFEU-a ima za cilj zakonodavcu omogućiti da se usredotoči na ključne elemente zakonodavstva, kao i na elemente koji nisu ključni a za koje smatra da je o njima svrhovito odlučivati, dajući pritom Komisiji zadaću da „dopuni“ pojedine elemente donesenog zakonodavnog akta koji nisu ključni ili da takve elemente „izmijeni“ u okviru delegiranja koje joj je povjereno.
- 55 Međutim, određeni element koji Komisija donese prilikom izvršavanja ovlasti „dopune“ zakonodavnog akta, ali koji je sastavni dio tog akta, ne može kasnije biti zamijenjen ili uklonjen prilikom izvršavanja te ovlasti koja je dovela do njegova donošenja jer takve intervencije zahtijevaju postojanje ovlasti „izmjene“ navedenog akta. Kad bi dakle postalo potrebno zamijeniti ili ukloniti dodani element, zakonodavac bi bio dužan intervenirati, i to na način da sam donese zakonodavni akt ili da Komisiji dodijeli delegiranu ovlast „izmjene“ predmetnog akta. Stoga bi u okviru izvršavanja ovlasti „dopune“ zakonodavnog akta uvođenje elementa u sam tekst tog akta bilo protivno djelotvornoj primjeni takve ovlasti.
- 56 S druge strane, kad Komisija „dopunjuje“ zakonodavni akt donošenjem zasebnog akta, ona u mjeri u kojoj je to potrebno, može izmijeniti potonji akt, pri čemu nije obvezna izmijeniti sam zakonodavni akt.

- 57 Iz toga proizlazi da izvršavanje delegirane ovlasti „dopune“ zakonodavnog akta u smislu članka 290. UFEU-a zahtijeva da Komisija donese zasebni akt.
- 58 Taj zaključak nadalje potvrđuju točke 34. i 40. smjernica o delegiranim aktima, prema kojima akt koji „dopunjuje“ zakonodavni akt poprima oblik zasebnog akta u odnosu na zakonodavni akt i ne mijenja ga u formalnom smislu.
- 59 Kao što to proizlazi iz točke 47. ove presude, ovlašćujući Komisiju na donošenje delegiranih akata kojima „detaljno određuje“ prioritete financiranja koji se trebaju odražavati u programima rada iz članka 17. Uredbe br. 1316/2013, članak 21. stavak 3. te uredbe Komisiji dopušta da „dopuni“ navedenu uredbu u smislu članka 290. UFEU-a. Slijedom toga, Komisija je u okviru izvršavanja ovlasti predviđene u navedenom članku 21. stavku 3. bila dužna donijeti zaseban akt u odnosu na tu uredbu. Komisija je time što je u članku 1. pobijane uredbe dodala dio VI. u Prilog I. Uredbi br. 1316/2013, tu obvezu povrijedila, pri čemu dakle nije uzela u obzir razliku između dviju kategorija delegiranih ovlasti predviđenih u članku 290. stavku 1. UFEU-a.
- 60 Ta povreda među ostalim proizlazi i iz toga što Komisija tu uredbu u njezinu naslovu opisuje kao uredbu o „izmjeni“ Priloga I. Uredbi br. 1316/2013, iako za ovlast „detaljnog određivanja“ prioriteta financiranja predviđenu u članku 21. stavku 3. te uredbe treba smatrati da dodjeljuje delegiranu ovlast „dopune“ zakonodavnog akta u smislu članka 290. stavka 1. UFEU-a.
- 61 Slijedom navedenoga, Komisija je povrijedila članak 21. stavak 3. navedene uredbe. Posljedica takve povrede pravila o nadležnosti predviđenih člankom 290. UFEU-a je poništenje pobijane uredbe.
- 62 Na četvrtome mjestu, kada je riječ o pitanju iz točke 18. ove presude i s obzirom na to da Komisija osporava činjenicu da ta povreda dovodi do poništenja pobijane uredbe, valja podsjetiti da članak 1. pobijane uredbe, zbog činjenice da u Uredbu br. 1316/2013 dodaje popis prioriteta financiranja iz Priloga pobijanoj uredbi, kao dio VI. Priloga I. potonjoj uredbi, sprječava odsad Komisiju da izmijeni taj popis jer joj članak 21. stavak 3. Uredbe br. 1316/2013 ne omogućuje da „izmijeni“ potonju uredbu.
- 63 U tim okolnostima, povreda obveze donošenja zasebnog akta dovodi do poništenja pobijane uredbe, i to tim više zato što iz uvodne izjave 59. Uredbe br. 1316/2013 proizlazi da je Komisiji ovlast razrađivanja pojedinosti o prioritetima financiranja dodijeljena „kako bi se uzele u obzir sve moguće izmjene u političkim prioritetima i tehnološkim mogućnostima, kao i protok prometa“.
- 64 Imajući u vidu sva prethodna razmatranja, valja prihvatiti jedini tužbeni razlog Parlamenta i slijedom toga, poništiti pobijanu uredbu.

Zahtjev za održavanje na snazi učinaka pobijane uredbe

- 65 Komisija od Suda zahtijeva da u slučaju da poništi pobijanu uredbu, održi na snazi njezine učinke sve dok ta uredba ne bude zamijenjena novim aktom. Parlament smatra da bi takvo održavanje doista bilo korisno.
- 66 U tom pogledu valja podsjetiti da, sukladno članku 264. stavku 2. UFEU-a, Sud može, ako to smatra potrebnim, navesti koji se učinci akta koji je proglasio ništavim moraju smatrati konačnima.
- 67 U tom smislu, iz sudske prakse Suda proizlazi da, uzimajući u obzir razloge pravne sigurnosti, učinci takvog akta mogu biti održani osobito ako bi trenutačni učinci njegova poništavanja doveli do ozbiljnih negativnih posljedica za zainteresirane osobe i kada se zakonitost pobijanog akta ne osporava

zbog njegova cilja ili sadržaja, nego zbog nenadležnosti njegova donositelja ili zbog povrede bitnih postupovnih pravila (presuda Parlament i Komisija/Vijeće, C-103/12 i C-165/12, EU:C:2014:2400, t. 90., i navedena sudska praksa).

- 68 U ovom slučaju, pobijana uredba služi kao pravni temelj za programe rada iz članka 17. Uredbe br. 1316/2013, koji sami po sebi služe kao temelj za pozive na dostavu prijedloga za izbor projekata od zajedničkog interesa koji se financiraju CEF-om.
- 69 Kao što to tvrdi Komisija, samo poništenje pobijane uredbe dovelo bi u pitanje godišnje i višegodišnje programe rada koji se temelje ne toj uredbi, kao i pozive na dostavu prijedloga za izbor projekata od zajedničkog interesa upućene na temelju tih programa, koji bi automatski bili nevaljani. Naime, takva bi nevaljanost ugrozila provedbu CEF-a i prouzročila značajnu štetu svim predmetnim subjektima.
- 70 U tim okolnostima postoje važni razlozi pravne sigurnosti zbog kojih Sud treba prihvatiti zahtjev za održavanje na snazi učinaka pobijane uredbe.
- 71 Slijedom toga, treba održati na snazi učinke te uredbe do stupanja na snagu, u razumnom roku koji ne može biti duži od roka od šest mjeseci a koji počinje teći od dana objave ove presude, novog akta koji će je zamijeniti.

Troškovi

- 72 Na temelju članka 138. stavka 1. Poslovnika Suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Parlament postavio zahtjev da se Komisiji naloži snošenje troškova i da ona nije uspjela u postupku, potonjoj se nalaže snošenje troškova. U skladu s člankom 140. stavkom 1. Poslovnika, Vijeće će snositi vlastite troškove.

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

- 1. Poništava se Delegirana uredba Komisije (EU) br. 275/2014 od 7. siječnja 2014. o izmjeni Priloga I. Uredbi (EU) br. 1316/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Instrumenta za povezivanje Europe.**
- 2. Učinci Delegirane uredbe br. 275/2014 održavaju se na snazi do stupanja na snagu, u razumnom roku koji ne može biti duži od roka od šest mjeseci a koji počinje teći od dana objave ove presude, novog akta koji će je zamijeniti.**
- 3. Europskoj komisiji nalaže se snošenje troškova.**
- 4. Vijeće Europske unije snosit će vlastite troškove.**

Potpisi