



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

18 maart 2014*

„Beroep tot nietigverklaring — Keuze van rechtsgrondslag — Artikelen 290 VWEU en 291 VWEU — Gedelegeerde handeling en uitvoeringshandeling — Verordening (EU) nr. 528/2012 — Artikel 80, lid 1 — Biociden — Europees Agentschap voor chemische stoffen — Vaststelling van vergoedingen door Commissie”

In zaak C-427/12,

betreffende een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 263 VWEU, ingesteld op 19 september 2012,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door B. Smulders, C. Zadra en E. Manhaeve als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Europees Parlement, vertegenwoordigd door L. Visaggio en A. Troupiotis als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door M. Moore en I. Šulce als gemachtigden,

verweerders,

ondersteund door:

Tsjechische Republiek, vertegenwoordigd door M. Smolek, E. Ruffer en D. Hadroušek als gemachtigden,

Koninkrijk Denemarken, vertegenwoordigd door V. Pasternak Jørgensen en C. Thorning als gemachtigden,

Franse Republiek, vertegenwoordigd door G. de Bergues, D. Colas en N. Rouam als gemachtigden,

Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door M. Bulterman en M. Noort als gemachtigden,

Republiek Finland, vertegenwoordigd door H. Leppo en J. Leppo als gemachtigden,

* Procestaal: Frans.

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door C. Murrell en M. Holt als gemachtigden, bijgestaan door B. Kennelly, barrister,

interveniënten,

wijst HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, K. Lenaerts (rapporteur), vicepresident, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, E. Juhász en M. Safjan, kamerpresidenten, A. Rosas, E. Levits, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader, D. Šváby en S. Rodin, rechters,

advocaat-generaal: P. Cruz Villalón,

griffier: V. Tourrès, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 1 oktober 2013,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 19 december 2013,

het navolgende

Arrest

- 1 De Europese Commissie verzoekt om nietigverklaring van artikel 80, lid 1, van verordening (EU) nr. 528/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012 betreffende het op de markt aanbieden en het gebruik van biociden (PB L 167, blz. 1) voor zover daarin wordt bepaald dat de aan het Europees Agentschap voor chemische stoffen (hierna: „Agentschap”) verschuldigde vergoedingen worden vastgesteld bij wege van een op artikel 291, lid 2, VWEU gebaseerde handeling (hierna: „uitvoeringshandeling”) en niet bij wege van een op artikel 290, lid 1, VWEU gebaseerde handeling (hierna: „gedelegeerde handeling”).

Toepasselijke bepalingen

Verordening nr. 528/2012

- 2 Volgens punt 17 van de considerans van verordening nr. 528/2012, die bepaalde regels betreffende het op de markt aanbieden en het gebruik van biociden harmoniseert, verleent deze verordening het Agentschap „nader te bepalen taken [...] met betrekking tot de beoordeling van werkzame stoffen en de toelating door de Unie van bepaalde categorieën biociden [...]”.
- 3 Punt 64 van de considerans van die verordening luidt als volgt:

„De kosten van de met de werking van deze verordening verbonden procedures moeten worden verhaald op degenen die biociden op de markt aanbieden of willen aanbieden en bovendien op degenen die de goedkeuring van werkzame stoffen steunen. Met het oog op een vlottere werking van de interne markt, is het dienstig bepaalde gemeenschappelijke beginselen voor de aan het Agentschap en aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaten te betalen vergoedingen vast te stellen; die beginselen moeten mede betrekking hebben op de noodzaak om op passende wijze rekening te houden met de specifieke behoeften van kleine en middelgrote ondernemingen [KMO's].”

- 4 Volgens de artikelen 7, lid 2, eerste alinea, 13, lid 3, tweede alinea, 43, lid 2, eerste alinea, 45, leden 1 en 3, 50, lid 2, tweede alinea, 54, leden 1 en 3, en 80, lid 1, sub a, van verordening nr. 528/2012 is aan het Agentschap een vergoeding verschuldigd voor diens tussenkomst in de procedures betreffende, respectievelijk, de goedkeuring van een werkzame stof of de wijziging achteraf van de aan de goedkeuring van een werkzame stof verbonden voorwaarden, de verlenging van een dergelijke goedkeuring, de toelating van biociden door de Unie, de verlenging en de wijziging van een dergelijke toelating en de vaststelling van de technische gelijkwaardigheid van werkzame stoffen. Op grond van artikel 77, lid 1, derde alinea, van die verordening „[kan] [v]an diegene die een beroep instelt [tegen besluiten van het Agentschap], [...] een vergoeding worden verlangd”.
- 5 Met betrekking tot de termijnen voor betaling van de aan het Agentschap verschuldigde vergoedingen wordt in de artikelen 7, lid 2, eerste alinea, 13, lid 3, tweede alinea, 43, lid 2, eerste alinea, 45, lid 3, tweede alinea, en 54, lid 3, van die verordening bepaald dat „[h]et Agentschap [...] de aanvrager in kennis [stelt] van de overeenkomstig artikel 80, lid 1, verschuldigde vergoeding [en] [...] de aanvraag [verwerpt] indien de aanvrager de vergoedingen niet binnen 30 dagen betaalt”.
- 6 Artikel 78, lid 1, van verordening nr. 528/2012, betreffende de begroting van het Agentschap, bepaalt:
„In het kader van deze verordening omvatten de ontvangsten van het Agentschap:
- a) een subsidie van de Unie, die in de algemene begroting van de Europese Unie (afdeling Commissie) wordt opgenomen;
 - b) de aan het Agentschap overeenkomstig deze verordening betaalde vergoedingen;
 - c) eventuele aan het Agentschap betaalde vergoedingen voor in het kader van deze verordening geleverde diensten;
 - d) eventuele vrijwillige bijdragen van de lidstaten.”
- 7 Artikel 80, „Vergoedingen”, van verordening nr. 528/2012 bepaalt:
- „1. De Commissie stelt, op basis van de in lid 3 omschreven beginselen een uitvoeringsverordening vast waarin het volgende wordt bepaald:
- a) de aan het Agentschap verschuldigde vergoedingen, met inbegrip van de jaarlijkse vergoedingen voor producten waarvoor een toelating van de Unie is verleend overeenkomstig hoofdstuk VIII en een vergoeding voor aanvragen voor wederzijdse erkenning overeenkomstig hoofdstuk VII;
 - b) de regels voor de vaststelling van de voorwaarden voor lagere vergoedingen, vrijstellingen van de vergoeding en de betaling van het lid van het Comité voor biociden die als rapporteur optreedt; en
 - c) de betalingsvoorwaarden.

De uitvoeringsverordening wordt volgens de in artikel 82, lid 3, bedoelde onderzoeksprocedure vastgesteld en is enkel van toepassing op vergoedingen die aan het Agentschap zijn betaald.

Het Agentschap kan een vergoeding aanrekenen voor andere diensten die het levert.

De hoogte van de aan het Agentschap verschuldigde vergoedingen wordt zo bepaald dat de opbrengsten van die vergoedingen in combinatie met andere inkomstenbronnen van het Agentschap overeenkomstig deze verordening toereikend zijn om de kosten van de verrichte diensten te dekken. De verschuldigde vergoedingen worden door het Agentschap bekendgemaakt.

2. De lidstaten rekenen aanvragers rechtstreeks een vergoeding aan voor de diensten die zij verrichten met betrekking tot de procedures van deze verordening, met inbegrip van de diensten van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten die optreden als beoordelende bevoegde autoriteit.

De Commissie verstrekt op grond van de beginselen van lid 3 richtsnoeren met betrekking tot een geharmoniseerde vergoedingsstructuur.

De lidstaten kunnen een jaarlijkse vergoeding opleggen voor biociden die op hun markten worden aangeboden.

De lidstaten kunnen een vergoeding aanrekenen voor andere diensten die zij leveren.

De lidstaten stellen de bedragen van de aan hun bevoegde autoriteiten te betalen vergoedingen vast en maken deze bedragen bekend.

3. Zowel de in lid 1 bedoelde uitvoeringsverordening als de regels van de lidstaten met betrekking tot de vergoedingen nemen de volgende beginselen in acht:

- a) de hoogte van de vergoedingen wordt zo bepaald dat de opbrengsten van de vergoedingen, in principe, toereikend zijn om de kosten van de verrichte diensten te dekken en zal niet hoger liggen dan nodig voor de dekking van die kosten;
- b) de gedeeltelijke terugbetaling van de vergoeding indien een aanvrager de verlangde informatie niet binnen de vastgestelde termijn indient;
- c) waar passend, inachtneming van de specifieke behoeften van kleine en middelgrote ondernemingen, met inbegrip van de mogelijkheid om betalingen in verschillende termijnen en fasen te splitsen;
- d) bij de structuur en het bedrag van de vergoedingen wordt rekening gehouden met de omstandigheid of de informatie gezamenlijk dan wel afzonderlijk wordt ingediend;
- e) in naar behoren gemotiveerde gevallen kan, mits het Agentschap of de bevoegde autoriteit daarmee akkoord gaat, de vergoeding geheel of gedeeltelijk worden kwijtgescholden; en
- f) bij de vaststelling van de termijnen voor de betaling van vergoedingen wordt naar behoren rekening gehouden met de termijnen van de procedures van deze verordening.”

8 Ingevolge artikel 97, tweede alinea, van verordening nr. 528/2012 is deze verordening van toepassing vanaf van 1 september 2013.

Procesverloop bij het Hof en conclusies van partijen

9 Bij beslissingen van de president van het Hof van, respectievelijk, 15 januari en 5 februari 2013 zijn de Tsjechische Republiek, de Franse Republiek, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Finland en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland toegelaten tot interventie aan de zijde van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie. Bij beslissing van de president van het Hof van 5 februari 2013 is het Koninkrijk Denemarken toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad.

- 10 De Commissie verzoekt het Hof:
- artikel 80, lid 1, van verordening nr. 528/2012 nietig te verklaren voor zover daarin wordt bepaald dat de aan het Agentschap verschuldigde vergoedingen worden vastgesteld bij wege van een op artikel 291 VWEU gebaseerde uitvoeringshandeling en niet bij wege van een op artikel 290 VWEU gebaseerde gedelegeerde handeling;
 - de gevolgen van de nietig verklaarde bepaling en van elke op basis daarvan vastgestelde handeling te handhaven totdat binnen een redelijke termijn een nieuwe bepaling ter vervanging van eerstgenoemde in werking is getreden, en
 - het Parlement en de Raad te verwijzen in de kosten.
- 11 Subsidiair, voor het geval dat het Hof dit verzoek tot gedeeltelijke nietigverklaring van die verordening niet-ontvankelijk verklaart, verzoekt de Commissie het Hof, deze verordening in haar geheel nietig te verklaren en gevolgen ervan in de tijd te handhaven.
- 12 Het Parlement en de Raad verzoeken het Hof:
- het beroep verwerpen en
 - de Commissie te verwijzen in de kosten.
- 13 Het Parlement verzoekt bovendien subsidiair, voor het geval dat het Hof het beroep toewijst, de gevolgen van artikel 80, lid 1, van verordening nr. 528/2012 en van elke op basis daarvan vastgestelde handeling te handhaven totdat binnen een redelijke termijn een nieuwe bepaling ter vervanging van eerstgenoemde in werking is getreden.

Ontvankelijkheid

Argumenten van partijen

- 14 De Raad, ondersteund door het Koninkrijk der Nederlanden en het Verenigd Koninkrijk, voert aan dat het verzoek tot gedeeltelijke nietigverklaring van verordening nr. 528/2012 niet-ontvankelijk is omdat artikel 80, lid 1, van die verordening, waarvan de Commissie nietigverklaring vordert, niet kan worden gescheiden van de andere bepalingen deze verordening. Ter ondersteuning van die stelling wijzen de Raad en die lidstaten erop dat de betaling van de vergoeding een voorwaarde is voor de tussenkomst van het Agentschap tijdens de gehele procedure van goedkeuring van een biocide.
- 15 Het Parlement, de Commissie en de Republiek Finland zijn daarentegen van mening dat nietigverklaring van uitsluitend artikel 80, lid 1, van verordening nr. 528/2012 de kern van deze verordening niet zal aantasten. Het verzoek tot gedeeltelijke nietigverklaring zou dan ook ontvankelijk zijn.

Beoordeling door het Hof

- 16 Volgens vaste rechtspraak van het Hof is gedeeltelijke nietigverklaring van een handeling van de Unie slechts mogelijk wanneer de elementen waarvan nietigverklaring wordt gevorderd, kunnen worden gescheiden van de rest van de handeling (zie met name arresten Commissie/Raad, C-29/99, EU:C:2002:734, punt 45, en Duitsland/Commissie, C-239/01, EU:C:2003:514, punt 33). Het Hof heeft herhaaldelijk geoordeeld dat aan dit vereiste van scheidbaarheid niet is voldaan wanneer de

gedeeltelijke nietigverklaring van een handeling tot gevolg zou hebben dat de kern van deze handeling wordt gewijzigd (arrest Commissie/Polen, C-504/09 P, EU:C:2012:178, punt 98 en aangehaalde rechtspraak).

- 17 Verordening nr. 528/2012 bevat geharmoniseerde regels betreffende het op de markt aanbieden en het gebruik van biociden. In het kader van deze verordening vervult het Agentschap taken met betrekking tot de beoordeling van werkzame stoffen en de toelating door de Unie van bepaalde categorieën biociden.
- 18 Zoals de advocaat-generaal in punt 19 van zijn conclusie heeft opgemerkt, verleent artikel 80, lid 1, van verordening nr. 528/2012 de Commissie slechts de bevoegdheid om een uitvoeringsverordening vast te stellen waarin de vergoedingen die aan het Agentschap verschuldigd zijn voor de taken die dit in het kader van de toepassing van deze verordening vervult, en de betalingsvoorwaarden voor deze vergoedingen nader worden bepaald.
- 19 Artikel 80, lid 1, van verordening nr. 528/2012 betreft dus een aspect dat van de andere bepalingen van deze verordening kan worden gescheiden, en de eventuele nietigverklaring ervan zal de kern van deze verordening dan ook niet aantasten.
- 20 Bijgevolg is het tot gedeeltelijke nietigverklaring van verordening nr. 528/2012 strekkende beroep van de Commissie ontvankelijk.

Ten gronde

Argumenten van partijen

- 21 Ter ondersteuning van haar beroep voert de Commissie één enkel middel aan, namelijk schending van het VWEU door niet-inachtneming van de regeling betreffende de bevoegdheden die de Uniewetgever op grond van de artikelen 290 VWEU en 291 VWEU aan de Commissie kan verlenen.
- 22 Met betrekking tot de respectieve werkingssfeer van die artikelen betoogt de Commissie ten eerste dat de bevoegdheid die haar op grond van artikel 291 VWEU is toegekend, van zuiver uitvoerende aard is, terwijl zij krachtens artikel 290 VWEU over quasi wetgevende bevoegdheden beschikt.
- 23 Ten tweede moet de keuze van de Uniewetgever om de Commissie de bevoegdheid tot vaststelling van een gedelegeerde handeling dan wel de bevoegdheid tot vaststelling van een uitvoeringshandeling te verlenen, berusten op objectieve en duidelijke elementen die door de rechter kunnen worden getoetst. In dit verband beklemtoont de Commissie enerzijds dat de werkingssfeer van artikel 290 VWEU verschilt van die van artikel 291 VWEU en dat beide elkaar uitsluiten. Anderzijds betreft, gelet op de bewoordingen van deze artikelen, het enige beslissende criterium voor het onderscheid tussen een gedelegeerde handeling en een uitvoeringshandeling de aard en het doel van de aan de Commissie verleende bevoegdheden. Indien deze bevoegdheden worden verleend voor de vaststelling van niet-essentiële bepalingen van algemene strekking ter juridische voltooiing van de bepalingen van de betrokken wetgevingshandeling, vullen deze bepalingen de wetgevingshandeling aan in de zin van artikel 290, lid 1, eerste alinea, VWEU. Indien deze bepalingen echter uitsluitend tot doel hebben, gevolg te geven aan de in de basishandeling opgenomen regels en daarbij te zorgen voor eenvormige voorwaarden voor toepassing daarvan in de Unie, vallen zij onder artikel 291 VWEU. De uitoefening van uitvoerende bevoegdheden op grond van laatstgenoemd artikel, kan de inhoud van de wetgevingshandeling op geen enkele wijze aantasten.

- 24 Noch de omstandigheid dat de wetgevende bepaling waarbij de bevoegdheid aan de Commissie wordt verleend, zeer gedetailleerd is, noch de beoordelingsmarge die daaruit voor deze instelling voortvloeit, noch het antwoord op de vraag of de door deze instelling vast te stellen handeling nieuwe rechten en verplichtingen in het leven roept, kan op zichzelf genomen als een beslissend element voor het maken van onderscheid tussen gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen worden beschouwd. De aard en het doel van de aan de Commissie verleende bevoegdheid bepalen of het daarbij gaat om een delegatie van wetgevende bevoegdheid dan wel om een uitvoeringsbevoegdheid.
- 25 Wat de rechtmatigheid van artikel 80, lid 1, van verordening nr. 528/2012 betreft, betoogt de Commissie dat de Uniewetgever haar met deze bepaling ten onrechte een uitvoeringsbevoegdheid als bedoeld in artikel 291 VWEU heeft verleend. Uit een onderzoek van de aard en het doel van de haar aldus toegekende bevoegdheid blijkt namelijk dat zij een handeling ter aanvulling van bepaalde niet-essentiële onderdelen van de wetgevingshandeling in de zin van artikel 290 VWEU zal moeten vaststellen.
- 26 De Commissie beklemtoont in de eerste plaats dat volgens artikel 78 van verordening nr. 528/2012 de ontvangsten van het Agentschap niet alleen de aan dit laatste betaalde vergoedingen omvatten, maar ook een subsidie van de Unie, eventuele aan het Agentschap betaalde vergoedingen voor geleverde diensten en eventuele vrijwillige bijdragen van de lidstaten. Artikel 80 van deze verordening verstrekt echter geen criteria om de coördinatie en de samenhang tussen de verschillende wijzen van financiering van het Agentschap te verzekeren.
- 27 In de tweede plaats volgt uit de leden 1 en 3 van artikel 80 van verordening nr. 528/2012 in de onderlinge samenhang ervan gelezen dat volgens de in deze bepalingen geformuleerde „beginselen” op het gebied van de vergoedingen de Commissie niet alleen tot taak heeft, voor elke toelatingsprocedure het bedrag van de daarvoor verschuldigde vergoeding te bepalen. In de leden 1, sub a, en 3, sub a, van dit artikel wordt immers enerzijds bepaald dat de vergoedingen „in principe” evenredig moeten zijn aan de verrichte diensten en de kosten ervan moeten kunnen dekken. Het staat dus aan de Commissie om op basis van specifieke criteria de uitzonderingen op het principe te bepalen en bijgevolg de wettelijke regeling aan te vullen. Anderzijds heeft de Uniewetgever ter zake van de regels voor de vaststelling van de voorwaarden voor lagere vergoedingen, vrijstellingen van de vergoeding en betaling vermeld in de leden 1, sub b, en 3, sub e, van datzelfde artikel 80, niet nader aangegeven welke omstandigheden rechtvaardigen dat de vergoeding geheel of gedeeltelijk wordt kwijtgescholden. Die bepalingen verlenen de Commissie aldus de bevoegdheid de betrokken wetgeving aan te vullen met niet-essentiële onderdelen.
- 28 Hetzelfde geldt voor de in artikel 80, lid 1, sub c, van verordening nr. 528/2012 bedoelde „betalingsvoorwaarden”, een begrip waarvan de draagwijdte niet nader is aangegeven en dat dus zowel kan zien op loutere wijzen van betaling waarvan de niet-inachtneming geen enkel gevolg heeft voor de toelatingsprocedure, als op voorwaarden waarvan de niet-inachtneming in voorkomend geval nadelige gevolgen kan hebben voor de aanvaarding van een verzoek tot toelating.
- 29 De Commissie beroept zich ook op het feit dat artikel 80, lid 3, sub c, van verordening nr. 528/2012 bepaalt dat zij „waar passend” rekening moet houden met de specifieke behoeften van kleine en middelgrote ondernemingen (KMO's), zodat zij niet alleen de wijze van „uitvoering” kan kiezen, maar ook de wettelijke regeling kan aanvullen door de vaststelling van algemene criteria voor de lagere de vergoedingen waarvoor de KMO's in aanmerking kunnen komen.
- 30 Ten slotte heeft het feit dat artikel 80, lid 3, van verordening nr. 528/2012 ook nader bepaalt welke beginselen de regels van de lidstaten met betrekking tot de vergoedingen in acht moeten nemen, geen enkele invloed op het antwoord op de vraag of de aan de Commissie verleende bevoegdheden onder de gedelegeerde handelingen bedoeld in artikel 290 VWEU dan wel onder de uitvoeringshandelingen in de zin van artikel 291 VWEU vallen.

31 Het Parlement en de Raad alsmede alle lidstaten die in het onderhavige geding hebben geïntervenieerd, betogen dat artikel 80, lid 1, van verordening nr. 528/2012 de Commissie terecht een uitvoeringsbevoegdheid in de zin van artikel 291 VWEU verleent. De vergoedingsregeling waarin dit artikel 80 voorziet, is immers in de wetgevingshandeling voldoende gedetailleerd en afgebakend, zodat de aan de Commissie verleende bevoegdheden slechts uitvoeringsbevoegdheden in de zin van artikel 291 VWEU zijn.

Beoordeling door het Hof

32 Artikel 80, lid 1, van verordening nr. 528/2012 verleent de Commissie de bevoegdheid om krachtens artikel 291, lid 2, VWEU een uitvoeringsverordening vast te stellen betreffende de vergoedingen die aan het Agentschap verschuldigd zijn voor de verschillende tussenkomsten van laatstgenoemde in het kader van de toepassing van die verordening.

33 Vaststaat dat artikel 291 VWEU het begrip uitvoeringshandeling niet omschrijft, maar in lid 2 alleen bepaalt dat de Commissie of, in specifieke gevallen, de Raad een dergelijke handeling moet vaststellen om ervoor te zorgen dat juridisch bindende handelingen van de Unie volgens eenvormige voorwaarden worden uitgevoerd.

34 Bovendien blijkt uit artikel 291, lid 2, VWEU dat „[i]ndien het nodig is dat juridisch bindende handelingen van de Unie volgens eenvormige voorwaarden worden uitgevoerd, [...] bij die handelingen aan de Commissie, of, in naar behoren gemotiveerde specifieke gevallen en in de bij de artikelen 24 [VEU] en 26 [VEU] bepaalde gevallen, aan de Raad uitvoeringsbevoegdheden [worden] toegekend”.

35 Ten slotte moet het begrip uitvoeringshandeling in de zin van artikel 291 VWEU worden beoordeeld tegen de achtergrond van het begrip gedelegeerde handeling in artikel 290 VWEU.

36 Vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon dekte de uitdrukking „uitvoeringsbevoegdheden” in artikel 202, derde streepje, EG immers enerzijds de bevoegdheid om een wetgevingshandeling van de Unie of een aantal bepalingen daarvan op het niveau van de Unie ten uitvoer te leggen, en anderzijds in bepaalde omstandigheden de bevoegdheid om normatieve handelingen vast te stellen die niet-essentiële onderdelen van een wetgevingshandeling aanvullen of wijzigen. De Europese Conventie heeft een onderscheid tussen deze twee soorten van bevoegdheden voorgesteld; dit onderscheid was neergelegd in de artikelen I-35 en I-36 van het ontwerp van een Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa. Deze wijziging is uiteindelijk overgenomen in de artikelen 290 VWEU en 291 VWEU van het Verdrag van Lissabon.

37 Volgens artikel 290, lid 1, eerste alinea, VWEU „[kan] [i]n een wetgevingshandeling [...] aan de Commissie de bevoegdheid worden overgedragen niet-wetgevingshandelingen van algemene strekking vast te stellen ter aanvulling of wijziging van bepaalde niet-essentiële onderdelen van de wetgevingshandeling”.

38 Wanneer de Uniewetgever in een wetgevingshandeling krachtens artikel 290, lid 1, VWEU aan de Commissie een gedelegeerde bevoegdheid verleent, is deze laatste belast met de vaststelling van regels ter aanvulling of wijziging van niet-essentiële onderdelen van deze handeling. Volgens de tweede alinea van dit lid moeten de doelstellingen, de inhoud, de strekking en de duur van de bevoegdheidsdelegatie uitdrukkelijk worden afgebakend in de wetgevingshandeling die deze delegatie verleent. Dit vereist impliciteert dat een gedelegeerde bevoegdheid wordt verleend voor de vaststelling van regels die aansluiten bij de in de basiswetgevingshandeling vastgestelde regeling.

- 39 Wanneer dezelfde wetgever de Commissie echter op grond van artikel 291, lid 2, VWEU een uitvoeringsbevoegdheid verleent, is de Commissie belast met de nadere bepaling van de inhoud van een wetgevingshandeling om ervoor te zorgen dat deze in alle lidstaten volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd.
- 40 Opgemerkt zij dat de Uniewetgever over een beoordelingsbevoegdheid beschikt wanneer hij beslist om de Commissie een gedelegeerde bevoegdheid op grond van artikel 290, lid 1, VWEU dan wel een uitvoeringsbevoegdheid op grond van artikel 291, lid 2, VWEU te verlenen. De rechterlijke toetsing is dan ook beperkt tot de vraag of de wetgever zonder kennelijke beoordelingsfouten redelijkerwijze tot de slotsom is kunnen komen dat, enerzijds, de door hem vastgestelde regeling betreffende de in artikel 80, lid 1, van verordening nr. 528/2012 bedoelde vergoedingen voor de uitvoering ervan slechts nader hoeft te worden bepaald zonder dat niet-essentiële onderdelen ervan hoeven te worden gewijzigd of aangevuld, en anderzijds, de bepalingen van verordening nr. 528/2012 betreffende deze regeling eenvormige uitvoeringsvoorwaarden eisen.
- 41 In de eerste plaats verleent artikel 80, lid 1, van verordening nr. 528/2012 de Commissie de bevoegdheid om de aan het Agentschap verschuldigde vergoedingen, de betalingsvoorwaarden en bepaalde regels betreffende lagere vergoedingen, vrijstellingen van de vergoeding en betaling „op basis van de in lid 3 [van dat artikel] omschreven beginselen” te „bepalen”.
- 42 Vaststaat in dit verband dat, ten eerste, in punt 64 van de considerans van verordening nr. 528/2012 het beginsel zelf van de betaling van vergoedingen aan het Agentschap is geformuleerd, en ten tweede, in artikel 80, lid 1, laatste alinea, van deze verordening staat te lezen dat de hoogte van die vergoedingen „zo [wordt] bepaald dat de opbrengsten van die vergoedingen in combinatie met andere inkomstenbronnen van het Agentschap overeenkomstig deze verordening toereikend zijn om de kosten van de verrichte diensten te dekken”.
- 43 De wetgever heeft het leidend beginsel van de vergoedingenregeling waarin artikel 80, lid 1, van verordening nr. 528/2012 voorziet, dus zelf vastgesteld toen hij heeft beslist dat de vergoedingen uitsluitend zullen dienen om de kosten van de dienst te dekken, niet mogen worden gebruikt voor andere doelen en niet kunnen worden vastgesteld op een bedrag dat de kosten van de door het Agentschap verstrekte dienst overschrijdt.
- 44 Anders dan de Commissie stelt, pleiten de omstandigheid dat verordening nr. 528/2012 geen criteria voor de coördinatie van de verschillende in artikel 78, lid 1, van die verordening vermelde financieringsbronnen van Agentschap bevat, en het feit dat volgens artikel 80, lid 3, sub a, van die verordening de verschuldigde vergoedingen „in principe” de kosten moeten dekken, geenszins voor het verlenen van een gedelegeerde bevoegdheid aan de Commissie.
- 45 In dit verband dient erop te worden gewezen dat de vaststelling van de aan het Agentschap verschuldigde vergoeding op een bedrag die toereikend is om de kosten van de door het Agentschap verrichte diensten te dekken, uiteraard onderhevig is aan een aantal onzekerheden, zoals met name het aantal aan het Agentschap voorgelegde aanvragen. Zoals het Parlement en de Raad opmerken, wijst de uitdrukking „in principe” in wezen op de moeilijkheid om onder alle omstandigheden te garanderen dat de door het Agentschap ontvangen vergoedingen zullen volstaan om de kosten te dekken van de diensten waarvoor zij worden betaald. Dat is overigens de reden waarom artikel 78, lid 1, van die verordening ook voorziet in andere bronnen van financiering van het Agentschap, die samen met de vergoedingen een dergelijke dekking mogelijk maken.
- 46 Verder staat vast dat de Commissie bij de uitoefening van de bevoegdheid die haar bij artikel 80, lid 1, van verordening nr. 528/2012 is verleend, andere voorwaarden en criteria in acht dient te nemen, die de Uniewetgever zelf in de wetgevingshandeling heeft vastgesteld. In dit verband bepaalt lid 3 van dit artikel dat de vergoeding gedeeltelijk wordt terugbetaald indien de aanvrager de verlangde informatie niet binnen de vastgestelde termijn indient (lid 3, sub b), dat waar passend rekening wordt gehouden

met de specifieke behoeften van de KMO's, met inbegrip van de mogelijkheid om betalingen in verschillende termijnen en fasen te splitsen (lid 3, sub c), dat bij de structuur en het bedrag van de vergoedingen rekening wordt gehouden met de omstandigheid of de informatie gezamenlijk dan wel afzonderlijk wordt ingediend (lid 3, sub d), dat in naar behoren gemotiveerde gevallen en mits het Agentschap daarmee akkoord gaat, de vergoeding geheel of gedeeltelijk kan worden kwijtgescholden (lid 3, sub e) en ten slotte dat bij de vaststelling van de termijnen voor de betaling van vergoedingen naar behoren rekening wordt gehouden met de termijnen van de procedures van deze verordening (lid 3, sub f).

- 47 Met betrekking tot de regels houdende vaststelling van de voorwaarden voor lagere vergoedingen, vrijstellingen van de vergoeding en betaling, waarvan sprake is in artikel 80, lid 1, sub b, en lid 3, sub e, van verordening nr. 528/2012, voert de Commissie echter aan dat de Uniewetgever niet nader heeft bepaald welke omstandigheden rechtvaardigen dat de vergoeding geheel of gedeeltelijk wordt kwijtgescholden, en de Commissie daardoor impliciet de bevoegdheid heeft verleend om de wetgevingshandeling aan te vullen. Op dezelfde wijze zou artikel 80, lid 1, sub c, van verordening nr. 528/2012 voorbijgaan aan artikel 291 VWEU door de Commissie de bevoegdheid te verlenen om de „betalingsvoorwaarden” voor de aan het Agentschap verschuldigde vergoedingen te bepalen.
- 48 Dit betoog kan niet worden aanvaard. De Uniewetgever heeft immers redelijkerwijze kunnen oordelen dat verordening nr. 528/2012 een volledige juridische regeling op het gebied van lagere vergoedingen, vrijstellingen van de vergoeding en betaling in de zin van punt 40 van het onderhavige arrest invoert door in de artikelen 7, lid 4, 43, lid 4, en 80, lid 3, sub b, van deze verordening te bepalen, in welke situaties de vergoeding gedeeltelijk moet worden terugbetaald, door in artikel 80, lid 3, sub c, melding te maken van de „inachtneming van de specifieke behoeften van [KMO's]” en door in lid 3, sub e, daarvan te bepalen dat „in naar behoren gemotiveerde gevallen [...] [en] mits het Agentschap [...] daarmee akkoord gaat”, de vergoeding geheel of gedeeltelijk kan worden kwijtgescholden.
- 49 Hetzelfde geldt voor de bevoegdheid om de „betalingsvoorwaarden” te bepalen, die bij artikel 80, lid 1, sub c, van verordening nr. 528/2012 aan de Commissie is verleend. De artikelen 7, lid 2, eerste alinea, 13, lid 3, tweede alinea, 43, lid 2, eerste alinea, 45, lid 3, tweede alinea, en 54, lid 3, van deze verordening voorzien immers zelf in een termijn van 30 dagen voor de betaling van de vergoeding die aan het Agentschap voor diens verschillende tussenkomsten verschuldigd is. Volgens artikel 80, lid 3, sub f, wordt bij de vaststelling van de termijnen voor betaling van de vergoedingen die voor andere tussenkomsten van het Agentschap verschuldigd zijn, „naar behoren rekening gehouden met de termijnen van de procedures van [dezelfde] verordening”. Voor de andere betalingsvoorwaarden voorziet artikel 80, lid 3, sub c, in de „mogelijkheid om betalingen in verschillende termijnen en fasen te splitsen” om rekening te houden met de specifieke behoeften van de KMO's. De uitoefening door de Commissie van de bevoegdheid die haar bij artikel 80, lid 1, sub c, is verleend, past dus in het kader van een door de wetgevingshandeling zelf ingevoerde regeling die door de uitvoeringshandeling niet op niet-essentiële onderdelen kan worden gewijzigd of aangevuld.
- 50 Ten slotte voert de Commissie ter ondersteuning van haar beroep aan dat artikel 80, lid 3, sub c, van verordening nr. 528/2012 bepaalt dat zij „waar passend” rekening moet houden met de specifieke behoeften van de KMO's. Dit zou haar niet alleen de mogelijkheid bieden de wijze van „uitvoering” te kiezen, maar haar ook de bevoegdheid verlenen om algemene criteria op te stellen om te bepalen of en in welke mate de KMO's in aanmerking komen voor het voordeel van de lagere vergoedingen.
- 51 Dit betoog kan evenmin worden aanvaard. Het gebruik van de uitdrukking „waar passend” wijst erop dat in de uitvoeringsverordening van de Commissie niet mag worden bepaald dat de KMO's altijd in aanmerking komen voor het voordeel van de lagere vergoedingen. Een dergelijke lagere vergoeding is alleen geboden wanneer de specifieke kenmerken van deze ondernemingen dit eisen. De verplichting voor de Commissie om „waar passend” rekening te houden met de specifieke behoeften van de KMO's, bevestigt aldus dat de Uniewetgever het nodig heeft geacht om zelf voor de in artikel 80, lid 1, van verordening nr. 528/2012 bedoelde vergoedingen een volledige juridische regeling in de zin

van artikel 40 van het onderhavige arrest vast te stellen. Zo moet volgens lid 3, sub a en c, van dit artikel de hoogte van de vergoedingen zo worden bepaald dat zij niet alleen in principe toereikend is om de kosten van de door het Agentschap verstrekte diensten te dekken, maar ook rekening houdt met de specifieke behoeften van de KMO's. Wat de betalingsvoorwaarden betreft, wordt in lid 3, sub c, melding gemaakt van de mogelijkheid om voor de KMO's de betalingen in verschillende termijnen en fasen te splitsen.

- 52 Uit het voorgaande volgt dat de Uniewetgever redelijkerwijze heeft kunnen oordelen dat artikel 80, lid 1, van verordening nr. 528/2012 de Commissie niet de bevoegdheid verleent om niet-essentiële onderdelen van deze wetgevingshandeling aan te vullen, maar wel de bevoegdheid om de inhoud ervan nader te bepalen in de zin van artikel 291, lid 2, VWEU.
- 53 In de tweede plaats heeft de in artikel 80, lid 1, van verordening nr. 528/2012 bedoelde vergoedingsregeling betrekking op aan een agentschap van de Unie verschuldigde vergoedingen en is het dan ook redelijk dat op grond van artikel 291, lid 2, VWEU aan de Commissie uitvoeringsbevoegdheid wordt verleend om deze regeling volgens eenvormige voorwaarden in de Unie uit te voeren.
- 54 Uit een en ander volgt dat het enige middel dat de Commissie ter ondersteuning van haar beroep heeft aangevoerd, ongegrond is en dat dit beroep bijgevolg moet worden verworpen.

Kosten

- 55 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van het Parlement en de Raad worden verwezen in de kosten. Overeenkomstig artikel 140, lid 1, van dit reglement dragen de Tsjechische Republiek, het Koninkrijk Denemarken, de Franse Republiek, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Finland en het Verenigd Koninkrijk, die hebben geïntervenieerd aan de zijde van het Parlement en de Raad, hun eigen kosten.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

- 1) **Het beroep wordt verworpen.**
- 2) **De Europese Commissie wordt verwezen in de kosten.**
- 3) **De Tsjechische Republiek, het Koninkrijk Denemarken, de Franse Republiek, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Finland en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland dragen hun eigen kosten.**

ondertekeningen