



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
N. JÄÄSKINEN
van 1 oktober 2015¹

Zaak C-286/14

**Europees Parlement
tegen**

Europese Commissie

„Beroep tot nietigverklaring — Artikel 290 VWEU — Begrippen ‚aanvulling’ en ‚wijziging’ van de basishandeling — Verordening (EU) nr. 1316/2013 — Artikel 21, lid 3 — Gedelegeerde verordening (EU) nr. 275/2014 — Bepaling van de financieringsprioriteiten in de sector vervoer — Toevoeging van een nieuw deel aan de bijlage bij de basisverordening — Omvang van de aan de Commissie overgedragen bevoegdheid”

I – Inleiding

1. Het begrip „wet” kan constitutioneelrechtelijk betrekking hebben op een wet in formele of in materiële zin. Een wet in formele zin is, los van de inhoud, een door de wetgever in een wetgevingsprocedure vastgestelde handeling. Met wet in materiële zin worden daarentegen algemene en abstracte bepalingen van positief recht bedoeld, waarbij niet relevant is welke positie de handeling waarvan zij deel uitmaken in de normenhiërarchie heeft. Het Unierecht voorziet in artikel 290 VWEU in de mogelijkheid dat het uitvoerend orgaan van de Europese Unie, de Europese Commissie, een wetgevingshandeling, die in het Unierecht gelijkstaat aan een wet in formele zin, onder bepaalde omstandigheden kan wijzigen. Volgens dat artikel kan aan de Commissie namelijk de bevoegdheid worden overgedragen om niet-wetgevingshandelingen van algemene strekking vast te stellen ter *aanvulling* of *wijziging* van bepaalde niet-essentiële onderdelen van een wetgevingshandeling.²

2. In de onderhavige zaak twisten de instellingen over de vraag of de bevoegdheidsdelegatie in het kader waarvan aan de Commissie, als vertegenwoordigster van de uitvoerende macht, de bevoegdheid wordt overgedragen om wetgevingshandelingen te *wijzigen*, uitdrukkelijk moet voortvloeien uit de tekst van de door de wetgever vastgestelde delegerende handeling. Het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie, als wetgevende macht van de Unie, streven kennelijk naar een dergelijke beperkende uitlegging van de bevoegdheidsdelegatie.

1 — Oorspronkelijke taal: Fins.

2 — Bovendien kunnen aan de Commissie volgens artikel 291 VWEU bevoegdheden tot uitvoering van handelingen van de Unie worden overgedragen, die volgens de algemene regel aan de lidstaten zouden toekomen. Over de in beginsel aan de lidstaten toekomende uitvoeringsbevoegdheid en de uitvoeringshandelingen, zie conclusie van advocaat-generaal Cruz Villalón in de zaak Commissie/Parlement en Raad (C-427/12, EU:C:2013:871, punten 57 en 58).

3. De Commissie heeft de gedelegeerde verordening nr. 275/2014 (hierna: „litigieuze verordening”)³ vastgesteld op basis van artikel 21, lid 3, van verordening nr. 1316/2013 (hierna: „basisverordening”)⁴, de delegerende handeling. In het systeem van artikel 290 VWEU is de basisverordening in die zin de *basishandeling* en de litigieuze verordening de *gedelegeerde handeling*. In de delegerende bepaling wordt de Commissie de bevoegdheid verleend om „bij gedelegeerde handeling *nader te bepalen* welke financieringsprioriteiten [...] moeten gelden”. Achtergrond van het door het Parlement ingestelde beroep tot nietigverklaring is, dat de Commissie die financieringsprioriteiten nader heeft bepaald door aan bijlage I bij de basisverordening een nieuw deel VI toe te voegen in plaats van een afzonderlijke verordening met dezelfde inhoud tot aanvulling van de basisverordening vast te stellen.

4. Het Parlement is van mening dat de Commissie slechts bevoegd zou zijn geweest de basishandeling te wijzigen – daaronder begrepen invoeging van een nieuw deel in de bijlage – indien dit in de delegerende bepaling duidelijk en uitdrukkelijk was vastgelegd. Indien de Commissie echter uitsluitend bevoegd is de basishandeling aan te vullen, hetgeen altijd het geval is wanneer geen uitdrukkelijke bevoegdheid tot wijziging van de basishandeling is verleend, zou zij de basishandeling niet kunnen wijzigen. Volgens het Parlement is voor de uitoefening van de overgedragen bevoegdheid ter aanvulling van de basishandeling de vaststelling van een *afzonderlijke normatieve handeling* vereist.

5. Het Parlement en de Commissie twisten in casu niet zozeer over de uitlegging van de in artikel 290 VWEU gebruikte termen „wijziging” en „aanvulling”, het probleem bestaat veeleer erin dat in de delegerende bepaling van de basisverordening geen van die twee termen wordt gebezigd. In casu is dus met name de vraag aan de orde hoe een in de basisverordening neergelegde delegerende bepaling waarbij de Commissie de bevoegdheid wordt verleend om „financieringsprioriteiten [nader te bepalen]”, precies moet worden uitgelegd.

6. Relevant is in dit opzicht ook dat het Parlement niet opkomt tegen de inhoud van de litigieuze verordening. Het is van opvatting dat de Commissie een inhoudelijk identieke gedelegeerde handeling had kunnen vaststellen als aparte handeling, zonder de basishandeling te wijzigen. In dat geval zou het bevoegdheidsprobleem in de visie van het Parlement niet zijn ontstaan.

7. Ik zal in de onderhavige conclusie toelichten waarom de Commissie haar bevoegdheden met de vaststelling van de litigieuze verordening mijns inziens niet heeft overschreden. Indien de wetgever in de delegerende bepaling een andere terminologie gebruikt dan „wijzigen” of „aanvullen” in de zin van artikel 290 VWEU, dan is het aan de Commissie te bepalen in welke juridische vorm de op grond van de bevoegdheidsdelegatie vast te stellen gedelegeerde handeling wordt gegoten. De Commissie kan in een dergelijk geval vrij kiezen op welke wijze zij de gedelegeerde handeling vaststelt, dat wil zeggen of zij de basishandeling aanvult dan wel wijzigt.

3 — Gedelegeerde verordening (EU) nr. 275/2014 van de Commissie van 7 januari 2014 tot wijziging van bijlage I bij verordening (EU) nr. 1316/2013 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de Connecting Europe Facility (PB L 80, blz. 1).

4 — Verordening (EU) nr. 1316/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 tot vaststelling van de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen, tot wijziging van verordening (EU) nr. 913/2010 en tot intrekking van verordeningen (EG) nr. 680/2007 en (EG) nr. 67/2010 (PB L 348, blz. 129).

II – Toepasselijke bepalingen

A – Basisverordening

8. Overweging 59 van de basisverordening luidt als volgt:

„Wat vervoer en energie betreft zijn, op basis van de sectorspecifieke richtsnoeren die in verordening (EU) nr. 1315/2013 en in verordening (EU) nr. 347/2013 zijn vastgesteld, lijsten opgesteld van de projecten, prioritaire corridors en gebieden waarop de onderhavige verordening betrekking moet hebben; deze lijsten moeten worden opgenomen in de bijlage bij deze verordening. Wat vervoer betreft, dient, om rekening te kunnen houden met mogelijke wijzigingen in politieke prioriteiten en de technologische capaciteiten en verkeersstromen, de bevoegdheid om besluiten vast te stellen overeenkomstig artikel 290 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) te worden gedelegeerd aan de Commissie voor wat betreft de vaststelling van wijzigingen van deel I van bijlage I en de nadere invulling van de financieringsprioriteiten voor in aanmerking komende acties uit hoofde van artikel 7, lid 2, die hun neerslag moeten krijgen in de werkprogramma's.”

9. Het derde lid van artikel 21 („Gedelegeerde handelingen”) van die verordening bepaalt:

„De Commissie is bevoegd om in de sector vervoer, binnen het kader van de in artikel 3 bepaalde algemene doelstellingen en de in artikel 4, lid 2, bepaalde sectorale doelstellingen, overeenkomstig artikel 26 bij gedelegeerde handeling nader te bepalen welke financieringsprioriteiten in de in artikel 17 bedoelde werkprogramma's gedurende de looptijd van de CEF [Connecting Europe Facility] moeten gelden voor in aanmerking komende acties in de zin van artikel 7, lid 2. De Commissie stelt tegen 22 december 2014 een gedelegeerde handeling vast.”

10. Artikel 26 („Uitoefening van de bevoegdheidsdelegatie”) van de basisverordening bepaalt:

„1. De bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen, wordt aan de Commissie toegekend onder de in dit artikel neergelegde voorwaarden.

2. De in artikel 21 bedoelde bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen, wordt aan de Commissie verleend van 1 januari 2014 tot en met 31 december 2020.

3. Het Europees Parlement of de Raad kan de in artikel 21 bedoelde bevoegdheidsdelegatie te allen tijde intrekken. Het besluit tot intrekking beëindigt de delegatie van de in dat besluit genoemde bevoegdheid. Het wordt van kracht op de dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie* of op een daarin genoemde latere datum. Het laat de geldigheid van de reeds van kracht zijnde gedelegeerde handelingen onverlet.

4. Zodra de Commissie een gedelegeerde handeling vaststelt, doet zij daarvan gelijktijdig kennisgeving aan het Europees Parlement en de Raad.

5. Een overeenkomstig artikel 21 vastgestelde gedelegeerde handeling treedt alleen in werking indien het Europees Parlement noch de Raad binnen een termijn van twee maanden na de kennisgeving van de handeling aan het Europees Parlement en de Raad daartegen bezwaar heeft gemaakt, of indien zowel het Europees Parlement als de Raad voor het verstrijken van die termijn de Commissie hebben medegedeeld dat zij daartegen geen bezwaar zullen maken. De termijn wordt op initiatief van het Europees Parlement of de Raad met twee maanden verlengd.”

B – Litigieuze verordening

11. De Commissie heeft de litigieuze verordening vastgesteld krachtens artikel 21, lid 3, van de basisverordening. Overweging 1 van de litigieuze verordening luidt als volgt:

„Overeenkomstig artikel 21, lid 3, van verordening (EU) nr. 1316/2013 is de Commissie bevoegd om binnen het eerste jaar na de inwerkingtreding van die verordening gedelegeerde handelingen vast te stellen met de financieringsprioriteiten voor vervoer die terug te vinden moeten zijn in de werkprogramma's, voor de duur van de CEF en voor de uit hoofde van artikel 7, lid 2, voor financiering in aanmerking komende acties. Daarom moet de gedelegeerde handeling waarin de financieringsprioriteiten voor transport worden gespecificeerd, worden vastgesteld vóór de vaststelling van de werkprogramma's.”

12. Volgens artikel 1 van de litigieuze verordening wordt „[de] tekst in de bijlage bij de onderhavige verordening [...] toegevoegd als deel VI van bijlage I bij verordening (EU) nr. 1316/2013”.

13. In dat nieuwe deel VI van bijlage I bij de basisverordening worden de financieringsprioriteiten voor vervoer in het kader van jaarlijkse en meerjarige werkprogramma's vastgelegd. Hierbij wordt rekening gehouden met de specifieke doelstellingen van artikel 4, lid 2, van de basisverordening, die voor de sector vervoer in drie groepen zijn ingedeeld⁵, en de in artikel 7, lid 2, van de basisverordening vermelde maatregelen die voor steun in aanmerking komen. In deel VI somt de Commissie de financieringsprioriteiten voor elke doelstelling⁶ op, zonder afzonderlijke vermelding van de voor die prioriteiten eventueel toe te kennen financiële bijstand.

14. Op dezelfde dag waarop de litigieuze verordening werd vastgesteld, dat wil zeggen op 7 januari 2014, publiceerde de Commissie de mededeling „Bouw van het kernvervoersnet: kernnetwerkcorridors en de Connecting Europe Facility”⁷, waarin zij onder meer een schatting geeft van de hoogte van de financiële steun voor de verschillende prioriteiten.⁸

III – Achtergrond van de zaak

15. De Commissie en het Parlement hebben zowel vóór als na de vaststelling van de litigieuze verordening gediscussieerd over met name het feit dat die verordening geen bindende bepalingen bevat aangaande de financiële dotatie van de verschillende prioriteiten, die enkel wordt vermeld in de mededeling van de Commissie van 7 januari 2014. Het Parlement is van mening dat de financiële dotatie in de gedelegeerde verordening bindend had moeten worden vastgelegd. De litigieuze

5 — Tot die doelstellingen behoren ten eerste het overbruggen van ontbrekende schakels, het opheffen van knelpunten, het vergroten van de interoperabiliteit van de spoorwegen en in het bijzonder het verbeteren van grensoverschrijdende trajecten, ten tweede het zorgen voor duurzame en efficiënte vervoersystemen op lange termijn, met als doel voorbereidingen te treffen voor de verwachte vervoerstromen, en ook het mogelijk te maken dat alle vervoerswijzen koolstofarm worden, door overgang naar innovatieve koolstofarme en energie-efficiënte vervoerstechnieken terwijl de veiligheid wordt geoptimaliseerd. Tot de derde groep doelstellingen behoren het optimaliseren van de integratie en het vergroten van de interconnectie van vervoerswijzen en de interoperabiliteit van vervoersdiensten en tegelijk het verzekeren van de toegankelijkheid van de vervoersinfrastructuur (artikel 4, lid 2, van de basisverordening).

6 — Voor de eerste doelstelling bijvoorbeeld zijn de prioriteiten de volgende: i) vooraf vastgestelde projecten op de corridors van het kernnetwerk (spoorwegen, binnenwateren, wegen, zee- en binnenhavens), ii) vooraf vastgestelde projecten op andere delen van het kernnetwerk (spoorwegen, binnenwateren, wegen, zee- en binnenhavens), iii) spoorweginteroperabiliteit, iv) invoering van ERTMS.

7 — COM(2013) 940 final.

8 — In de inleiding van die mededeling wordt het budget voor de Connecting Europe Facility geraamd op 26,250 miljard EUR, waarvan 11,305 miljard EUR specifiek zijn bestemd voor de lidstaten die in aanmerking komen voor het Cohesiefonds. In de mededeling gaat de Commissie ervan uit dat het grootste deel van de middelen zal moeten worden besteed aan de prioriteiten van de eerste doelstelling (voor de inhoud van die doelstellingen, zie voetnoot 5 van deze conclusie). In deel 3.1.1, onder a), van de mededeling schat de Commissie bijvoorbeeld dat de kosten voor de verwezenlijking van een aantal belangrijke, ontbrekende grensoverschrijdende projecten in de jaren 2014-2020 kunnen oplopen tot zo'n 5 miljard EUR en dat met het Rail Baltic-project 3,6 miljard EUR gemoeid zou kunnen zijn. Daarnaast verwijst zij in deel 3.1.1, onder b)-e), naar verdere maatregelen betreffende grensoverschrijdende trajecten, knelpunten en multimodale projecten in de kernnetwerkcorridors, waarvoor in totaal 3,5 à 4,5 miljard EUR nodig zouden kunnen zijn. Ook het grootste deel van de cohesiemiddelen ter hoogte van 11,3 miljard EUR zal worden geïnvesteerd in grensoverschrijdende trajecten of knelpunten betreffende projecten in de kernnetwerkcorridors. Deel 3.1.2. van de mededeling bevat een raming van de voor de overige prioriteiten vereiste financiële middelen.

verordening heeft derhalve in de visie van het Parlement ten opzichte van de basisverordening geen wezenlijke toegevoegde waarde, aangezien daarin alleen maar de volgorde van de in artikel 4, lid 2, en in bijlage I bij de basisverordening vastgelegde financieringsprioriteiten is gewijzigd. De discussies hadden ook betrekking op de raadpleging van het Parlement in het kader van de voorbereiding van de litigieuze verordening.

16. In februari 2014 werden het Parlement en de Commissie het erover eens dat de Commissie in het *Publicatieblad van de Europese Unie* een verklaring zou opnemen waarin zij verzekerde dat zij de „Connect Europe Facility” overeenkomstig de in de mededeling van 7 januari 2014 genoemde indicatieve bedragen ten uitvoer zou leggen. Bovendien gaf de Commissie aan dat zij de overwegingen van de litigieuze verordening op het punt van de raadpleging van het Europees Parlement zou rectificeren. Het Parlement riep de Commissie ertoe op, de litigieuze verordening in dat verband ook aldus te rectificeren dat werd vermeld dat de Commissie de basisverordening had aangevuld en niet gewijzigd.⁹

17. Aangezien het Parlement noch de Raad binnen een termijn van twee maanden na de kennisgeving van de litigieuze verordening daartegen bezwaar heeft gemaakt krachtens artikel 26, lid 5, van de basisverordening, is deze op 19 maart 2014 bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* en de daaropvolgende dag in werking getreden. De Commissie publiceerde op 19 maart 2014 bovendien een verklaring¹⁰ waarin zij aangaf voornemens te zijn „het vervoersgedeelte van de Connecting Europe Facility ten uitvoer te leggen overeenkomstig de indicatieve bedragen voor elke financieringsprioriteit, zoals vermeld in de mededeling van de Commissie [COM(2013) 940], onverminderd de flexibiliteit die nodig is voor de tenuitvoerlegging van de begroting”.

18. Voorts besloot de Commissie op 14 mei 2014 tot rectificatie van de litigieuze verordening.¹¹ Overweging 2 („Raadplegingen voorafgaand aan de vaststelling van de handeling”) van de litigieuze verordening werd als volgt gewijzigd:

„in plaats van: „De Commissie heeft overleg gepleegd met overheidsdeskundigen van de lidstaten en vertegenwoordigers van het Europees Parlement tijdens ad-hocbijeenkomsten op 26 september 2013, 7 november 2013 en 9 december 2013.’

te lezen: „In aanwezigheid van deskundigen van het Europees Parlement, heeft de Commissie overleg gepleegd met overheidsdeskundigen van de lidstaten tijdens ad-hocbijeenkomsten op 26 september 2013, 7 november 2013 en 9 december 2013.”

19. Voor het overige is de litigieuze verordening niet gewijzigd.

IV – Procedure voor het Hof

20. Het Parlement heeft zijn verzoekschrift tot nietigverklaring op 11 juni 2014 neergelegd ter griffie van het Hof. De Commissie heeft op het beroep gereageerd bij op 21 augustus 2014 neergelegd verzoekschrift. Het Parlement heeft op 1 oktober 2014 een memorie van repliek, en de Commissie op 11 november 2014 een memorie van dupliek ingediend.

21. De Raad heeft bij op 25 september 2014 ter griffie van het Hof neergelegde akte verzocht om te mogen interveniëren ter ondersteuning van de conclusies van het Parlement. Dat verzoek is op 22 oktober 2014 ingewilligd.

9 — Het Parlement en de Commissie zijn het echter niet erover eens in welke fase van de discussie de vraag is gerezen of de litigieuze verordening neerkomt op een wijziging dan wel een aanvulling van de basisverordening.

10 — PB C 80, blz. 6.

11 — C(2014) 3055 final.

22. Het Parlement, ondersteund door de Raad, verzoekt om nietigverklaring van de litigieuze verordening en verwijzing van de Commissie in de kosten. Het voert een enkel middel aan, te weten dat de Commissie de in artikel 21, lid 3, van de basisverordening vastgelegde voorwaarden van de bevoegdheidsdelegatie niet heeft geëerbiedigd en de aan haar in de basisverordening gedelegeerde bevoegdheid heeft overschreden voor zover zij die verordening heeft gewijzigd in plaats van aan te vullen.

23. De Commissie verzoekt het beroep niet-ontvankelijk, subsidiair, ongegrond te verklaren. Zij acht het beroep ten eerste niet-ontvankelijk omdat het Parlement als enig middel aanvoert dat de Commissie de financieringsprioriteiten nader heeft bepaald door aan bijlage I bij de basisverordening een deel VI toe te voegen in plaats van een afzonderlijke handeling tot aanvulling van de basisverordening vast te stellen. Het Parlement stelt echter niet dat de litigieuze verordening inhoudelijk onrechtmatig is, hetgeen betekent dat het beroep uitsluitend gebaseerd is op het vermeende vormgebrek van de litigieuze verordening. Ten tweede verzoekt de Commissie subsidiair het beroep, voor het geval dat het Hof het wel ontvankelijk acht, ongegrond te verklaren. In artikel 21, lid 3, van de basisverordening wordt niet gespecificeerd op welke wijze de Commissie de financieringsprioriteiten nader dient te bepalen. Dat betekent dat die bepaling zich niet ertegen verzet dat die prioriteiten worden bepaald door een nieuw deel aan bijlage I bij de basisverordening toe te voegen. Een dergelijke toevoeging heeft geen inhoudelijke wijziging van de bepalingen van de basisverordening tot gevolg. In tegenstelling tot de argumentatie van het Parlement speelt de uitlegging van de in artikel 290, lid 1, gebruikte termen „aanvulling” en „wijziging” in casu geen rol, aldus de Commissie.

24. Het Parlement, de Commissie en de Raad hebben deelgenomen aan de terechtzitting op 9 juli 2015.

V – **Beoordeling**

A – *Ontvankelijkheid van het beroep*

25. Met haar in punt 23 van deze conclusie toegelichte middel stelt de Commissie dat het beroep niet-ontvankelijk is omdat het uitsluitend gebaseerd is op een vormgebrek. Zij wijst erop dat het Hof volgens artikel 263 VWEU bevoegd is uitspraak te doen inzake schending van wezenlijke vormvoorschriften. Het vermeende vormgebrek kan echter niet wezenlijk zijn omdat de Commissie ook volgens het Parlement een afzonderlijke, inhoudelijk identieke handeling had kunnen vaststellen of de litigieuze verordening door een rectificatie had kunnen corrigeren.

26. Het Parlement is van mening dat het ontvankelijkheidsbezwaar van de Commissie berust op een verkeerde interpretatie van „vormvoorschriften” in de zin van artikel 263 VWEU en de vorm van een handeling. De vormvoorschriften in de zin van artikel 263 VWEU doelen op de in acht te nemen formaliteiten voorafgaand aan of bij de vaststelling van een handeling.¹² Het Parlement heeft helemaal niet gesteld dat dergelijke vormvoorschriften zijn geschonden bij de vaststelling van de litigieuze verordening. De Commissie heeft volgens het Parlement veeleer haar bevoegdheden overschreden door een handeling vast te stellen zonder daartoe uit hoofde van de bevoegdheidsdelegatie bevoegd te zijn.¹³

12 — Als voorbeeld van vormvoorschriften in de zin van artikel 263 VWEU noemt het Parlement de raadpleging van instellingen of instanties van de Unie, stemregelingen en voorschriften ter bescherming van de belangen van betrokkenen, zoals de raadpleging en de motiveringsplicht.

13 — Als voorbeeld noemt het Parlement hier artikel 53, lid 1, VWEU, dat het Parlement en de Raad de bevoegdheid verleent om op een bepaald gebied richtlijnen vast te stellen. Mochten het Parlement en de Raad echter verordeningen vaststellen, dat wil zeggen een andere soort handeling kiezen dan degene waartoe zij bevoegd waren, dan gaat het niet om een schending van vormvoorschriften, maar om een overschrijding van de hen door artikel 53 VWEU verleende bevoegdheid.

27. Ik wijs erop dat het hier in het Frans gaat om een verwarring tussen de termen „forme” en „formes”. Terwijl de eerstgenoemde uitdrukking wel degelijk ook naar de vorm van een handeling kan verwijzen, worden met de laatstgenoemde uitdrukking in artikel 263 VWEU juist de vormvoorschriften bedoeld die vóór of in het kader van de vaststelling van een handeling in acht moeten worden genomen. Het risico van een dergelijke verwarring bestaat in het licht van de Finse of de Engelse taalversie van artikel 263 VWEU niet.¹⁴ Ook volgens de rechtspraak van het Hof vormt bijvoorbeeld de niet-inachtneming van de *procedureregels* voor de vaststelling van een bezwarende handeling – zoals het feit dat de Commissie geen besluit heeft genomen binnen de door de wetgever van de Unie gestelde termijn – schending van wezenlijke vormvoorschriften.¹⁵

28. Daar het in het door de Commissie aangevoerde artikel 263 VWEU dus gaat om procedurevoorschriften waarvan geheel niet wordt gesteld dat de Commissie deze zou hebben geschonden, ben ik met het Parlement van mening dat het beroep betrekking heeft op een eventuele overschrijding van bevoegdheden door de Commissie en niet op een schending van vormvoorschriften. Het beroep is derhalve ontvankelijk.

B – *Juridische afbakening van de zaak*

29. Aangezien de rechtsgrondslag van de bevoegdheidsdelegatie in artikel 21, lid 3, van de basisverordening of in artikel 21 in zijn geheel, niet uitdrukkelijk wordt genoemd, moet om te beginnen worden onderzocht of de litigieuze verordening wel is vastgesteld krachtens artikel 290 VWEU. In het betrokken artikel 21, lid 3, van de basisverordening wordt de Commissie de bevoegdheid verleend om de financieringsprioriteiten nader te bepalen, zonder dat uitdrukkelijk wordt aangegeven waarop die bevoegdheidsdelegatie is gebaseerd.

30. De Commissie heeft in haar memories aangevoerd dat in casu niet de uitlegging van artikel 290 VWEU relevant is, maar uitsluitend de uitlegging van artikel 21, lid 3, van de basisverordening. De uitlegging van artikel 290 VWEU en het onderscheid tussen de in die bepaling gebruikte termen „aanvulling” en „wijziging” spelen hier geen rol, aangezien de Uniewetgever in artikel 21, lid 3, van de basisverordening juist geen van die twee termen wilde gebruiken. De in de delegerende verordening gebezigde uitdrukking „nader bepalen” moet derhalve worden uitgelegd aan de hand van de systematiek van de basisverordening, zonder uit te gaan van vooraf vastgelegde begrippen.

31. Ter terechtzitting heeft de Commissie echter betoogd dat artikel 21, lid 3, van de basisverordening wel betrekking heeft op een bevoegdheidsdelegatie in de zin van artikel 290 VWEU, ook al speelt de uitlegging van de daarin gebruikte termen „aanvulling” en „wijziging” bij de uitlegging van het genoemde artikel 21, lid 3, geen rol. De instellingen zijn het dus erover eens dat er in casu een bevoegdheidsdelegatie in de zin van artikel 290 VWEU aan de orde is.

32. Hoewel er dus in zoverre geen twijfel meer bestaat, wil ik er duidelijkheidshalve toch op wijzen dat het bij de bevoegdheid die aan de Commissie is overgedragen bij artikel 21, lid 3, van de basisverordening, wel degelijk gaat om een gedelegeerde bevoegdheid in de zin van artikel 290 VWEU en niet om bijvoorbeeld een uitvoeringsbevoegdheid in de zin van artikel 291 VWEU. Ik herinner eraan dat een wetgevingshandeling door een uitvoeringshandeling kan worden aangevuld noch gewijzigd, ook

14 — De Engelse taalversie van artikel 263 VWEU spreekt van „infringement of an essential procedural requirement”.

15 — Arresten Duitsland/Commissie (C-549/12 P en C-54/13 P, EU:C:2015:412, punt 92) en Spanje/Commissie (C-429/13 P, EU:C:2014:2310, punt 34).

niet in zijn niet-essentiële delen.¹⁶ Daarnaast duiden de tekst van overweging 59 van de basisverordening¹⁷ en het kopje van artikel 21 ervan („Gedelegeerde handelingen”) eveneens erop dat de wetgever duidelijk bevoegdheden aan de Commissie wilde overdragen krachtens artikel 290 VWEU.

C – De aan de Commissie krachtens artikel 290 VWEU overgedragen bevoegdheid

1. Opmerkingen vooraf betreffende de uitlegging van de delegerende bepalingen

33. De Commissie is van mening dat artikel 21, lid 3, van de basisverordening uitsluitend aan de hand van de systematiek van die verordening moet worden uitgelegd. Daar het een gedelegeerde bevoegdheid in de zin van artikel 290 VWEU betreft, ben ik echter van mening dat de in artikel 21, lid 3, van de basisverordening gebruikte uitdrukking „nader bepalen” op drie verschillende manieren kan worden uitgelegd.

34. Ten eerste kan die bepaling aldus worden uitgelegd dat zij de Commissie de bevoegdheid verleent om de basisverordening overeenkomstig artikel 290 VWEU aan te vullen of te wijzigen, maar niet beide.¹⁸ De tweede mogelijkheid is dat de wetgever, door in de delegerende bepaling een andere uitdrukking te gebruiken dan „aanvulling” of „wijziging”, het aan de Commissie overlaat te bepalen of zij de basishandeling aanvult, wijzigt of één respectievelijk meerdere handelingen vaststelt waarmee de basisverordening zowel wordt aangevuld als gewijzigd. De derde mogelijkheid is dat „nader bepalen” iets anders inhoudt dan „aanvullen” of „wijzigen” in de zin van artikel 290 VWEU, alhoewel de bevoegdheidsdelegatie op dat artikel gebaseerd is. Die derde mogelijkheid zou dus betekenen dat er naast de handelingen die de basishandeling aanvullen en/of wijzigen, nog een derde categorie gedelegeerde handelingen bestaat.

35. Om te kunnen bepalen welke van die drie mogelijkheden de juiste uitlegging van artikel 21, lid 3, van de basisverordening is, is in tegenstelling tot de opvatting van de Commissie een analyse van artikel 290 VWEU vereist. De delegerende bepaling mag namelijk niet in strijd komen met de eraan ten grondslag liggende bepaling van primair recht, maar moet zo worden uitgelegd dat de met de laatstgenoemde bepaling nagestreefde doelstellingen worden bereikt.¹⁹

36. Ook al heeft het meningsverschil tussen de betrokken instellingen in de onderhavige zaak op zich geen betrekking op de uitlegging van de termen „aanvulling” en „wijziging” in artikel 290 VWEU, is de onderlinge afbakening van die twee begrippen in de onderhavige zaak van wezenlijk belang. Ik zal derhalve om te beginnen aandacht besteden aan de begrippen „aanvulling” en „wijziging” in de zin van artikel 290 VWEU. Alhoewel het Hof nog geen duidelijk standpunt heeft bepaald met betrekking tot het onderscheid tussen die begrippen in de context van artikel 290 VWEU, zal ik vervolgens kort ingaan op de bestaande rechtspraak die gevolgen heeft voor de onderhavige zaak.

16 — Zie arresten Parlement/Commissie (C-65/13, EU:C:2014:2289, punt 45) en Commissie/Parlement en Raad (C-88/14, EU:C:2015:499, punt 31).

17 — Zie punt 8 van deze conclusie.

18 — Tot die conclusie komt men ofwel langs de door het Parlement voorgestelde weg, namelijk door artikel 290 VWEU aldus uit te leggen dat de bevoegdheid tot wijziging uitdrukkelijk moet zijn vastgelegd, zodat met andere formuleringen dan „wijziging” in beginsel altijd een aanvulling wordt bedoeld (voor het standpunt van het Parlement, zie in detail de punten 54 en 55 van deze conclusie). Indien de bevoegdheid tot wijziging daarentegen niet expliciet behoeft te zijn verleend, komt die conclusie in aanmerking indien de delegerende bepaling overeenkomstig artikel 290 VWEU in het feitelijke verband van de basishandeling aldus moet worden uitgelegd dat in elk geval altijd ofwel een aanvulling ofwel een wijziging wordt bedoeld (zie de punten 65 tot en met 67 van deze conclusie).

19 — Volgens vaste rechtspraak moet een bepaling van afgeleid Unierecht voor zover mogelijk worden uitgelegd in overeenstemming met de bepalingen van het Verdrag (zie onder meer arresten Torrekens, 28/68, EU:C:1969:17, punt 10; Klensch e.a., 201/85 en 202/85, EU:C:1986:439, punt 21; Rauh, C-314/89, EU:C:1991:143, punt 17; Borgmann, C-1/02, EU:C:2004:202, punt 30, en Bertelsmann en Sony Corporation of America/Impala, C-413/06 P, EU:C:2008:392, punt 174).

2. De begrippen „aanvulling” en „wijziging” in de zin van artikel 290 VWEU

37. Het Verdrag van Lissabon voorziet in een aanzienlijke wijziging van het systeem waarmee de wetgever bevoegdheden kan overdragen aan de Commissie. Het nieuwe systeem is in de plaats gekomen van de zogenoemde comitologieprocedure, en de aan de Commissie over te dragen bevoegdheden zijn duidelijk verdeeld in een op een wetgevingsbevoegdheid lijkende gedelegeerde bevoegdheid en een uitvoeringsbevoegdheid.

38. Dit model kwam reeds voor in het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa.²⁰ Er werd gekozen voor een onderscheiding tussen gedelegeerde bevoegdheden en uitvoeringsbevoegdheden om een oplossing te vinden voor het probleem dat het Unierecht tot die tijd niet voorzag in een duidelijke afbakening van vraagstukken die onder de wetgevende macht, en vraagstukken die onder de uitvoerende macht vallen.²¹ De belangrijkste afbakening die bij de werkzaamheden ter voorbereiding van het grondwettelijk verdrag werd aanvaard met betrekking tot handelingen van de uitvoerende macht, bestond derhalve in de onderscheiding tussen handelingen waarmee een wetgevingshandeling verder wordt uitgewerkt, dat wil zeggen gedelegeerde handelingen, en zuivere uitvoeringshandelingen.²² Een verdere onderscheiding binnen de nieuwe groep gedelegeerde handelingen tussen handelingen die de basishandeling aanvullen en handelingen die deze wijzigen, is niet aan de orde geweest. Er werd alleen maar vastgesteld dat gedelegeerde handelingen technische vraagstukken of detailkwesties kunnen regelen als nadere uitwerking van een wetgevingshandeling, of bepaalde punten van de wetgevingshandeling later kunnen wijzigen.²³

39. In constitutioneel opzicht vloeien uit het in het Verdrag van Lissabon gekozen model van de gedelegeerde bevoegdheid voor de onderhavige zaak twee fundamentele beginselen voort. Ten eerste is de delegatie van wetgevingsbevoegdheden onder bepaalde *materiële* voorwaarden mogelijk, die in artikel 290 VWEU reeds algemeen op constitutioneel niveau zijn afgebakend en die de wetgever in elke door hem vast te stellen delegerende bepaling nog concreet nader dient te bepalen.²⁴ Ten tweede wordt door artikel 290 VWEU de mogelijkheid geschapen om aan de Commissie de bevoegdheid tot *wijziging van de basishandeling* over te dragen. Met andere woorden, degene die een gedelegeerde bevoegdheid uitoefent, kan een „wet” in *formele* zin wijzigen en niet alleen maar bij afzonderlijke handeling bepalingen vaststellen die inhoudelijk (materieel) overeenkomen met een wet.²⁵

40. In haar mededeling over de tenuitvoerlegging van artikel 290 VWEU stelt de Commissie om te beginnen, ervan „overtuigd [te zijn] dat de opstellers van het nieuwe verdrag de term ‚wijziging’ hebben gekozen om ervoor te zorgen dat gevallen waarin de Commissie bevoegd is een basishandeling formeel te wijzigen, ook onder deze bepaling vallen. Een dergelijke *formele wijziging* kan betrekking hebben op de *tekst van een of meer artikelen van het dispositief of op de tekst van een bijlage* die

20 — PB 2004, C 310, blz. 1 (hierna: „grondwettelijk verdrag”). Artikel I-36 van dat verdrag bepaalt dat „aan de Commissie de bevoegdheid [kan] worden overgedragen gedelegeerde Europese verordeningen vast te stellen ter aanvulling of wijziging van bepaalde niet-wezenlijke onderdelen van de wet of kaderwet”. Dat artikel komt overigens op wezenlijke punten overeen met de tekst van artikel 290 VWEU.

21 — Conclusies van de werkgroep IX „Vereenvoudiging” van de Europese Conventie van 24 oktober 2002 (CONV 424/02, blz. 8).

22 — Zie onder andere de samenvatting van de vergadering van werkgroep IX „Vereenvoudiging” van de Europese Conventie van 24 oktober 2002 (CONV 372/02, blz. 3).

23 — Conclusies van de werkgroep IX „Vereenvoudiging” van de Europese Conventie van 24 oktober 2002 (CONV 424/02, blz. 9 en 10). Ook bij de belangrijkste besprekingen over de omzetting van artikel 290 VWEU die tussen de instellingen werden gevoerd, ging het kennelijk vooral om de mogelijkheden van de wetgever om controle uit te oefenen op de vaststelling van gedelegeerde handelingen, de raadpleging van nationale experts en de duur van de bevoegdheidsdelegatie (aangaande de onderhandelingen over de controle, zie bijvoorbeeld Brandsma, G. J., en Blom-Hansen, J., „Negotiating the Post-Lisbon Comitology System: Institutional Battles over Delegated Decision-Making”, *Journal of Common Market Studies*, 2012, deel 50, nr. 6, blz. 939–957, blz. 943–948).

24 — De toepassing van de (cumulatieve) criteria van artikel 290 VWEU is uitsluitend de zaak van de wetgever, aangezien de handeling niet alleen van algemene strekking moet zijn, maar ook bepaalde niet-essentiële onderdelen van de wetgevingshandeling moet aanvullen of wijzigen. Indien één van deze voorwaarden ontbreekt, is de toepassing van artikel 290 VWEU volgens de mededeling van de Commissie over de tenuitvoerlegging van dat artikel uitgesloten [Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, COM(2009) 673 definitief, punt 2.3].

25 — Een gedelegeerde handeling die de basishandeling wijzigt, komt derhalve volgens de beginselen van de *lex posterior* en de *lex specialis* in de plaats van de betrokken bepalingen van de basishandeling, alhoewel het een handeling van de Commissie betreft.

juridisch gezien deel uitmaakt van het rechtsinstrument. Het is niet van belang of de bijlage zuiver technische maatregelen bevat; zodra de Commissie de bevoegdheid krijgt om een bijlage met maatregelen van algemene strekking te wijzigen, moet de regeling van de gedelegeerde handelingen worden toegepast.”²⁶

41. Ten tweede moet de wetgever naar mening van de Commissie „[o]m vast te stellen of een maatregel de basishandeling ‚aanvult’, [...] beoordelen of de toekomstige maatregel concreet *nieuwe niet-essentiële voorschriften toevoegt die het kader van de wetgevingshandeling veranderen*, waarbij een zekere beoordelingsruimte aan de Commissie wordt gelaten. Indien dat het geval is, kan worden gesteld dat de maatregel een ‚aanvulling’ is op de basishandeling.”²⁷

42. De mededeling van de Commissie wordt aangevuld door de richtsnoeren voor de diensten van de Commissie van 24 juni 2011.²⁸ Volgens die richtsnoeren is onder „wijzigen” te verstaan dat de tekst van de basishandeling formeel wordt gewijzigd doordat niet-essentiële onderdelen worden geschrapt dan wel elders worden in- of toegevoegd. Een gedelegeerde handeling die de basishandeling „aanvult” is daarentegen een afzonderlijke handeling waarmee de basishandeling niet formeel wordt gewijzigd.²⁹

3. Rechtspraak van het Hof met gevolgen voor de onderhavige zaak

43. Aangaande de toepassing van de rechtspraak uit de tijd vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op de uitlegging van het huidige artikel 290 VWEU wil ik erop wijzen dat de Commissie in haar mededeling over de tenuitvoerlegging van dat artikel stelt dat de definitie van gedelegeerde handelingen in lid 1 van artikel 290 erg lijkt op die van handelingen die volgens besluit 1999/468/EG³⁰ onder de regelgevingsprocedure met toetsing vallen, die op 17 juli 2006 is ingevoerd bij besluit 2006/512/EG³¹. In beide gevallen gaat het om handelingen van algemene strekking ter aanvulling of wijziging van bepaalde niet-essentiële onderdelen van de wetgevingshandeling. Die gelijkennis impliceert echter niet dat zij ook op dezelfde wijze ten uitvoer worden gelegd. In een nieuwe institutionele context hoeft de werkingssfeer van gedelegeerde handelingen niet noodzakelijk gelijk te zijn aan die onder de regelgevingsprocedure met toetsing. Automatische toepassing van eerdere rechtspraak moet dus worden vermeden.³²

26 — COM(2009) 673 definitief, punt 2.3 (cursivering van mij).

27 — Maatregelen die slechts uitvoering geven aan bestaande regels van de basishandeling behoren daarentegen niet als aanvullende maatregelen worden beschouwd [COM(2009) 673 def., punt 2.3; cursivering van mij]. Ik wijs echter erop dat het hierbij vooral gaat om de onderscheiding tussen gedelegeerde handelingen die de basishandeling aanvullen, en uitvoeringshandelingen. Deze onderscheiding is, zoals ik al eerder heb vastgesteld, niet eenvoudig (zie mijn conclusie in de zaak Verenigd Koninkrijk/Raad en Parlement, C-270/12, EU:C:2013:562, punt 78).

28 — „Implementation of the Treaty of Lisbon. Delegated Acts (Article 290, Treaty on the Functioning of the European Union). Guidelines for the services of the Commission” (hierna: „richtsnoeren van 2011”), SEC(2011) 855.

29 — Richtsnoeren van 2011, punt 34.

30 — Besluit van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden (PB L 184, blz. 23).

31 — Besluit van de Raad van 17 juli 2006 tot wijziging van besluit 1999/468/EG tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden (PB L 200, blz. 11).

32 — COM(2009) 673 definitief, punt 2.1. Zie ook conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de zaak Commissie/Parlement en Raad (C-88/14, EU:C:2015:304). In punt 42 van die conclusie zet hij uiteen dat in het op basis van artikel 202 EG ingestelde comitologiestelsel het begrip „wijziging” van een basishandeling duidelijk de functie van normatieve aanvulling („toevoeging van nieuwe onderdelen”) omvatte, die in de – enige – categorie van de „uitvoeringsbevoegdheid” viel. Volgens artikel 2, lid 2, van besluit 1999/468 was het gebruik van de regelgevingsprocedure met toetsing, die is ingevoerd bij besluit 2006/512, verplicht in het geval waarin aan de Commissie de bevoegdheid werd verleend om maatregelen van algemene strekking aan te nemen tot wijziging van niet-essentiële onderdelen van het basisbesluit, ook indien de wijziging behelsde dat sommige van deze niet-essentiële onderdelen werden geschrapt of dat het besluit werd *aangevuld met nieuwe niet-essentiële onderdelen*.

44. Zoals ik reeds in punt 36 van deze conclusie heb opgemerkt, heeft het Hof zich nog niet duidelijk uitgesproken over het onderscheid tussen de termen „aanvulling” en „wijziging” in de zin van artikel 290 VWEU. Advocaat-generaal Mengozzi heeft in zijn conclusie in de zaak Commissie/Parlement en Raad³³ echter vastgesteld dat gelet op de door de auteurs van het Verdrag van Lissabon nastreefde systematisering bij de hervorming van het mechanisme van regelgevingsdelegatie binnen de Unie, het logisch is om ervan uit te gaan dat het onderscheid tussen handelingen die de basishandeling „aanvullen” en handelingen die deze „wijzigen”, voortkomt uit de wens om twee functioneel verschillende categorieën gedelegeerde handelingen te scheppen.³⁴

45. Volgens advocaat-generaal Mengozzi omvat de eerste categorie maatregelen die ertoe strekken *formele wijzigingen in de tekst* van de basishandeling aan te brengen, en de tweede, maatregelen die de normatieve inhoud ervan aanvullen *zonder aan de tekst te raken*. Vanuit dat oogpunt vormt, naargelang van de gekozen techniek, de *toevoeging* van nieuwe niet-essentiële onderdelen aan de basishandeling, voor de werking van artikel 290 VWEU, een „wijziging” wanneer dergelijke onderdelen *in de tekst* van die handeling worden ingevoegd (in het corpus zelf of in een bijlage), en een „aanvulling” wanneer zij integendeel niet bestemd zijn om materieel in de basishandeling te worden opgenomen, maar geregeld blijven *in een afzonderlijke normatieve handeling*.³⁵ Die uitlegging komt overeen met de uitlegging in de mededeling van de Commissie inzake de tenuitvoerlegging van 290 VWEU en in de richtsnoeren van 2011, waarnaar ik reeds heb verwezen.³⁶

46. Het Hof heeft in het betrokken arrest Commissie/Parlement en Raad³⁷ vastgesteld dat de invoeging van een voetnoot in de bijlage bij een basishandeling, dat wil zeggen de rechtstreekse toevoeging van de gedelegeerde handeling in de tekst van de basishandeling, neerkomt op een wijziging van de normatieve inhoud van een wetgevingshandeling in de zin van artikel 290, lid 1, VWEU. In het betrokken geval gaf de delegerende bepaling blijk van de wil van de Uniewetgever om de krachtens die bepaling vastgestelde handeling rechtstreeks op te nemen in het corpus van de basisverordening.³⁸

47. Om de genoemde redenen ben ik geneigd mij aan te sluiten bij de door advocaat-generaal Mengozzi bepleite opvatting over het onderscheid tussen aanvulling en wijziging van de basishandeling in de zin van artikel 290 VWEU. Ik ben dus van mening dat die termen zijn bedoeld om twee *functioneel* verschillende categorieën gedelegeerde handelingen van elkaar te onderscheiden. Met deze definitie wordt die dichotomie echter waarschijnlijk tegelijkertijd verlegd naar het wetgevingstechnische vlak, waar alleen maar het karakter van de gedelegeerde handeling een rol speelt.

4. Uitputtend karakter van de in artikel 290 VWEU neergelegde onderscheiding

48. Ik wijs erop dat de wetgever in de basisverordening bewust heeft gekozen voor de uitdrukking „nader bepalen” in plaats van voor de in artikel 290 VWEU gebruikte termen „aanvullen” of „wijzigen”. De Commissie heeft aangevoerd dat indien de wetgever in artikel 21, lid 3, van de basisverordening een van de twee laatstgenoemde termen had gebezigd, die bepaling aan de hand van die termen zou moeten worden uitgelegd. Aangezien de wetgever dit echter niet heeft gedaan, dient de uitdrukking „nader bepalen” uitsluitend in de context van de basisverordening te worden uitgelegd.

33 — C-88/14, EU:C:2015:304.

34 — Conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de zaak Commissie/Parlement en Raad (C-88/14, EU:C:2015:304, punt 43).

35 — Ibid.

36 — Zie de punten 40 en 42 van deze conclusie.

37 — C-88/14, EU:C:2015:499.

38 — Arrest Commissie/Parlement en Raad (C-88/14, EU:C:2015:499, punten 43 en 44).

49. De memories van de Commissie zouden op het eerste gezicht aldus kunnen worden begrepen dat zij van mening is dat er naast de gedelegeerde handelingen die de basishandeling aanvullen of wijzigen nog een derde categorie gedelegeerde handelingen bestaat.³⁹ Ter terechtzitting heeft zij het bestaan van een dergelijke derde categorie echter ontkend. Zij gaat dus ervan uit dat er slechts twee categorieën gedelegeerde handelingen bestaan, namelijk handelingen die de basishandeling aanvullen en handelingen die deze wijzigen. Bij de bepaling van de bevoegdheden van de Commissie is doorslaggevend dat een gedelegeerde handeling niet kan ingrijpen in essentiële onderdelen van de basishandeling.

50. Volgens de in de punten 45 tot en met 47 van deze conclusie toegelichte uitlegging van artikel 290 VWEU doelt de term „wijziging” van een handeling in de zin van die bepaling over het algemeen op elke formele wijziging van de tekst van de handeling of de bijlage ervan, ongeacht of een van de bepalingen ervan wordt geschrapt, ingevoegd of vervangen.⁴⁰ In dat verband wil ik er in het licht van het voorgaande bovendien op attenderen dat „aanvulling” in artikel 290 VWEU een technische term is. Dit betekent dat het toevoegen van een nieuwe voetnoot aan een basishandeling of een nieuw deel aan een bijlage ervan, wat in het algemene taalgebruik heel goed als aanvulling van de basishandeling zou kunnen worden beschouwd, in het kader van artikel 290 VWEU als een wijziging van de basishandeling moet worden gekwalificeerd.⁴¹ Volgens artikel 290 VWEU is er dus sprake van wijziging van de basisverordening wanneer in bijlage I bij die verordening een volledig nieuw deel wordt ingevoegd zonder dat de tekst van de basisverordening of die bijlage feitelijk wordt gewijzigd.

51. Daar „aanvulling” en „wijziging” in de zin van artikel 290 VWEU twee functioneel verschillende categorieën gedelegeerde handelingen omschrijven⁴², moeten mijns inziens alle krachtens dat artikel vastgestelde gedelegeerde handelingen van de Commissie in beginsel onder één van die twee categorieën vallen. Relevant is dus vooral het rechtskarakter van de gedelegeerde handeling, dat de wetgever in de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid kan vastleggen.⁴³

52. Het in artikel 290 VWEU gemaakte formele onderscheid tussen aanvulling en wijziging van de basishandeling maakt het mogelijk om gedelegeerde handelingen die een basishandeling hebben aangevuld en gedelegeerde handelingen die deze hebben gewijzigd, achteraf van elkaar te onderscheiden naar de inhoud van de handeling van de Commissie. Artikel 290 VWEU bevat echter geen juridische criteria op basis waarvan de wetgever tussen die twee formele alternatieven zou moeten kiezen. Evenmin kan aan de hand van artikel 290 VWEU worden bepaald of de Commissie de basishandeling dient aan te vullen of te wijzigen indien de bewoordingen van de in de basishandeling neergelegde delegerende bepaling in dat opzicht onduidelijk is.

53. Tegen die achtergrond moet vervolgens aandacht worden besteed aan de vraag welke betekenis het heeft dat de wetgever besluit bij de overdracht van bevoegdheden aan de Commissie een andere terminologie te gebruiken dan „aanvulling” en „wijziging” in de zin van artikel 290 VWEU. Om te beginnen rijst dus de vraag of de wetgever, wanneer hij bijvoorbeeld, zoals in artikel 21, lid 3, van de basisverordening, een uitdrukking gebruikt die niet overeenstemt met één van de termen in artikel 290 VWEU, het aan de Commissie overlaat te bepalen of zij de basishandeling in de zin van artikel 290 VWEU aanvult of wijzigt.⁴⁴ Ten tweede houdt de uitlegging van de delegerende bepaling nauw verband met de vraag of de bevoegdheid tot wijziging van de basishandeling altijd expliciet moet

39 — Zie de in punt 34 van deze conclusie toegelichte derde mogelijke uitlegging.

40 — Conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de zaak Commissie/Parlement en Raad (C-88/14, EU:C:2015:304, punt 41).

41 — Een goede illustratie van deze terminologische problematiek is de opmerking van de Commissie ter terechtzitting, dat zij „de basishandeling door aanvulling had gewijzigd”.

42 — Zie punt 47 van deze conclusie.

43 — Over de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever betreffende de keuze tussen de artikelen 290 en 291 VWEU, zie arrest Commissie/Parlement en Raad (C-427/12, EU:C:2014:170, punt 40) en de conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in die zaak (C-88/14, EU:C:2015:304, punten 36 en 37).

44 — Een andere optie zou zijn dat de Commissie de delegerende bepaling altijd moet uitleggen om vast te stellen welke bevoegdheid aan haar is gedelegeerd.

zijn, zoals door het Parlement wordt gesteld. In het eerstgenoemde alternatief zou de Commissie mijns inziens de mogelijkheid hebben om de basishandeling aan te vullen, te wijzigen of ook beide. Indien de wijzigingsbevoegdheid daarentegen uitdrukkelijk moet worden overgedragen, zou in het laatstgenoemde geval wijziging van de basishandeling niet mogelijk zijn.

D – Uitlegging van een delegerende bepaling waarin geen van de twee termen van artikel 290 VWEU wordt gebruikt, en uitlegging van artikel 21, lid 3, van de basisverordening

54. Het Parlement stelt zich op het standpunt dat de bevoegdheid tot wijziging van een basishandeling altijd expliciet moet worden verleend omdat een wijziging rechtstreeks ingrijpt in de door de wetgever vastgestelde tekst. Indien de wetgever bij de overdracht van bevoegdheden aan de Commissie een andere uitdrukking heeft gebruikt dan „aanvulling” of „wijziging”, dan heeft zij volgens het Parlement alleen maar de bevoegdheid om de basishandeling aan te vullen. Het Parlement heeft ter terechtzitting echter erkend dat in de praktijk in sommige gevallen ook een andere terminologie dan „wijziging” de bevoegdheid tot wijziging in de zin van artikel 290 VWEU kan betekenen.⁴⁵

55. Desalniettemin stelt het Parlement dat de Commissie in artikel 21, lid 3, van de basisverordening niet de bevoegdheid tot wijziging van die verordening is verleend.⁴⁶ Aangezien de Commissie in tal van andere bepalingen van de basisverordening, bijvoorbeeld in artikel 21, leden 1, 2 en 6, uitdrukkelijk en formeel de bevoegdheid krijgt om de basisverordening te wijzigen, is het volgens het Parlement duidelijk dat artikel 21, lid 3, geen dergelijke wijzigingsbevoegdheid verleent.⁴⁷

56. De Commissie brengt hier tegenin dat er geen hiërarchie bestaat tussen handelingen die de basishandeling aanvullen en handelingen die deze wijzigen, maar dat die handelingen van gelijke rang zijn. Een hiërarchische verhouding bestaat daarentegen wel tussen wetgevingshandelingen tot wijziging van essentiële bepalingen van een handeling en gedelegeerde handelingen tot aanvulling of wijziging van niet-essentiële onderdelen van een handeling in de zin van artikel 290 VWEU. Gedelegeerde handelingen hebben altijd betrekking op niet-essentiële onderdelen van de basishandeling, en die onderdelen behouden hun niet-essentiële karakter, los van de vraag of zij het voorwerp zijn van een wijziging van de basishandeling of van een afzonderlijke handeling. Artikel 290 VWEU kan niet aldus worden uitgelegd dat in het kader van de bevoegdheidsdelegatie uitdrukkelijk moet worden aangegeven of de Commissie bevoegd is om de basisverordening aan te vullen dan wel te wijzigen.⁴⁸

45 — Als voorbeeld noemde het Parlement een regeling waarin aan de Commissie de bevoegdheid wordt overgedragen om een bepaald, duidelijk omschreven artikel of een deel van een bijlage „aan te passen” teneinde rekening te kunnen houden met een bepaalde ontwikkeling. Een dergelijke delegatie is bijvoorbeeld te vinden in artikel 6, lid 3, van verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van verordening (EG) nr. 637/2008 van de Raad en verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad (PB L 347, blz. 608).

46 — Interessant is dat het Parlement in de fase van de vaststelling van de litigieuze verordening van mening was dat de gebreken ervan door een rectificatie zouden kunnen worden verholpen. Dit impliceert dat een de basisverordening wijzigende gedelegeerde handeling zo had kunnen worden *gerectificeerd* dat ze een de basisverordening aanvullende gedelegeerde verordening zou worden. Daartoe had echter de gehele structuur van de litigieuze verordening moeten worden gewijzigd, aangezien het betrokken deel VI niet rechtstreeks in bijlage I bij de basisverordening kon worden ingevoegd, maar als afzonderlijke verordening had moeten worden vastgesteld. Ik betwijfel ten zeerste dat een dergelijke wijziging überhaupt door middel van een rectificatie tot stand kan worden gebracht.

47 — Anderzijds kan men zich ook afvragen wat in artikel 21, lid 4, van de basisverordening wordt bedoeld met „[d]e Commissie is bevoegd overeenkomstig artikel 26 gedelegeerde handelingen vast te stellen om het in artikel 14, lid 2, bedoelde maximumbedrag tot ten hoogste 20 % te *verhogen*” (cursivering van mij). In de lijn van de opvatting van het Parlement zou ook een „verhoging” in dat verband in principe een „aanvulling” van de handeling impliceren, aangezien daarmee om de door het Parlement aangevoerde redenen en bij ontbreken van een uitdrukkelijke bevoegdheid geen „wijziging” zou kunnen worden bedoeld. Dat impliceert wederom dat ook voor de verhoging een afzonderlijke handeling vereist is. In een dergelijk individueel geval zou het, zoals het Parlement ter terechtzitting heeft erkend, ook om de bevoegdheid tot wijziging van het betrokken artikel kunnen gaan. Aangezien in casu echter niet de uitlegging van artikel 21, lid 4, aan de orde is, zal ik niet verder op die passage ingaan.

48 — Ik wijs erop dat volgens artikel 290 VWEU in de wetgevingshandelingen de doelstellingen, de inhoud, de werkingssfeer en de duur van de bevoegdheidsdelegatie uitdrukkelijk worden vastgelegd. Bovendien kunnen aan de bevoegdheidsdelegatie voorwaarden betreffende de intrekking van de delegatie en de inwerkingtreding van de gedelegeerde handelingen worden verbonden.

57. Het Parlement is daarentegen van mening dat de uitdrukking „inhoud van de bevoegdheidsdelegatie” in de zin van artikel 290 VWEU juist betrekking heeft op de vraag welke soort handeling de Commissie op grond van de bevoegdheidsdelegatie mag vaststellen en niet zo zeer op de inhoud van de gedelegeerde handeling. Volgens het Parlement staat het aan de wetgever de inhoud van de bevoegdheidsdelegatie te bepalen, en die beslissing kan niet onder de beoordelingsbevoegdheid van de Commissie vallen.⁴⁹

58. Het Parlement stelt mijns inziens geheel terecht dat het aan de wetgever is de inhoud van de bevoegdheidsdelegatie te bepalen, waartoe ook het rechtskarakter behoort van de gedelegeerde handeling als handeling die de basishandeling aanvult of wijzigt. In casu is het echter duidelijk dat de wetgever het rechtskarakter van de gedelegeerde handeling niet heeft gespecificeerd, of althans geen duidelijke keuze heeft gemaakt. In artikel 21, lid 3, van de basisverordening wordt de Commissie namelijk ook niet uitdrukkelijk bevoegd verklaard de basisverordening aan te vullen.

59. Ik ben anders dan het Parlement van mening dat het feit dat de Commissie in artikel 21, lid 3, van de basisverordening niet uitdrukkelijk de bevoegdheid wordt verleend om die verordening te wijzigen, niet automatisch betekent dat zij alleen maar bevoegd is deze aan te vullen. Met de Commissie meen ik dat artikel 290 VWEU geen aanwijzingen bevat dat een wijziging sterker in de basishandeling ingrijpt dan een aanvulling, ook al brengt een wijziging rechtstreekse wijzigingen in de tekst met zich.⁵⁰ Het wezenlijke criterium is immers dat door de gedelegeerde handeling niet wordt ingegrepen in essentiële bepalingen van de basishandeling. Die beperking van constitutionele orde geldt voor zowel een aanvulling als een wijziging van de basishandeling.

60. Een afzonderlijke gedelegeerde handeling die de basishandeling aanvult, maakt na de vaststelling ervan deel uit van het rechtskader van de basisverordening, ook al wordt zij formeel geen onderdeel van de basishandeling. In gevallen waarin krachtens de gedelegeerde bevoegdheid een geheel *nieuwe normatieve handeling* wordt vastgesteld, bestaat het onderscheid tussen aanvulling en wijziging van de basishandeling uitsluitend in de wijze waarop de gedelegeerde handeling is geredigeerd en komt het feitelijk alleen maar tot uitdrukking in de manier waarop een eventuele, juridisch niet bindende geconsolideerde versie van de basishandeling wordt opgesteld. In beide gevallen is de juridisch bindende tekst van die nieuwe normatieve handeling die van de in de L-reeks van het *Publicatieblad van de Europese Unie* bekendgemaakte gedelegeerde handeling, aangenomen dat deze geen van de bepalingen van de basishandeling heeft opgeheven of vervangen.⁵¹

61. Aangezien er dus wat de rechtsgevolgen betreft geen verschil bestaat tussen een de basishandeling aanvullende en een de basishandeling wijzigende handeling, is er mijns inziens geen reden om te verlangen dat de overdracht van de bevoegdheid tot wijziging van een basishandeling expliciet is, terwijl dit bij overdracht van de bevoegdheid tot aanvulling niet het geval hoeft te zijn. Dit is om constitutionele, noch om andere redenen vereist, bijvoorbeeld met het oog op het democratiebeginsel, het evenwicht tussen de instellingen, de verdeling van de bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten

49 — Het Parlement argumenteert bovendien dat de litigieuze verordening een risico inhoudt voor de flexibiliteit van het met de basisverordening tot stand te brengen stelsel aangezien de Commissie de financieringsprioriteiten, zodra deze in de bijlage bij de verordening zijn vastgelegd, achteraf niet meer kan wijzigen. In mijn ogen is die argumentatie gebaseerd op onzekere hypothesen, zodat daarop niet nader behoefte te worden ingegaan. Ik acht de veronderstelling ongegrond dat de Commissie een door haar vastgestelde, de basishandeling wijzigende gedelegeerde handeling achteraf niet mag wijzigen zolang de bevoegdheidsdelegatie in temporeel opzicht nog van kracht is. Anderzijds duidt ook niets erop dat de Commissie een afzonderlijke, dat wil zeggen een de basishandeling wijzigende gedelegeerde handeling, nog wel zou mogen wijzigen wanneer de bevoegdheidsdelegatie in temporeel opzicht niet meer van kracht is.

50 — Tijdens de werkzaamheden ter voorbereiding van een Europese grondwet werden de twee categorieën gedelegeerde handelingen bijvoorbeeld behandeld als handelingen van gelijke rang (zie conclusies van Werkgroep IX „Vereenvoudiging” van de Europese Conventie [COV 424/02, blz. 9 en 10]).

51 — De geconsolideerde versies van Uniehandelingen hebben tot doel de toegang tot de wetgeving te vereenvoudigen; de instellingen van de Unie zijn niet aansprakelijk voor de inhoud ervan. De rechtsgeldige teksten worden bekendgemaakt in de L-reeks van het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

of het stelsel van grondrechten. Daar het verschil tussen aanvulling en wijziging bij nieuwe handelingen dus slechts van formele aard is, zou bijvoorbeeld in het onderhavige geval het definitieve resultaat in materieel opzicht hetzelfde zijn geweest, ook al had de Commissie de financieringsprioriteiten in een afzonderlijke gedelegeerde verordening vastgesteld.⁵²

62. Bovendien moet in aanmerking worden genomen dat de wetgever desgewenst de mogelijkheid heeft om in delegerende bepalingen de in artikel 290 VWEU genoemde termen te gebruiken en de bevoegdheid van de Commissie aldus te beperken tot de vaststelling van handelingen die overeenkomen met die vooraf gedefinieerde begrippen. Dat wil zeggen dat wanneer de wetgever het van belang acht dat de Commissie niet de bevoegdheid wordt verleend om een wetgevingshandeling te wijzigen, hij dit uitdrukkelijk kan aangeven door in de delegerende bepaling de term „aanvullen” te gebruiken.⁵³

63. Partijen hebben de nadruk gelegd op het grote belang van de transparantie van de wetgeving. Met name het Parlement vreest dat die transparantie in het gedrang zou kunnen komen, mocht het Hof beslissen dat de bevoegdheid tot wijziging van een basishandeling niet expliciet behoeft te zijn. Ik ben echter van mening dat dit een algemeen risico is bij delegerende bepalingen die onduidelijk zijn geformuleerd.

64. Thans zal ik nagaan of alle delegerende bepalingen altijd moeten worden uitgelegd als strekkend tot ofwel aanvulling ofwel wijziging, dan wel of de Commissie zelf kan kiezen of zij de basishandeling aanvullende en/of wijzigende handelingen vaststelt indien de wetgever dit niet duidelijk heeft aangegeven.

65. Zoals ik reeds in punt 61 van deze conclusie heb uiteengezet, ben ik anders dan het Parlement van mening dat de wijzigingsbevoegdheid niet uitdrukkelijk behoeft te worden gedelegeerd. Om deze reden kan mijns inziens ook niet ervan worden uitgegaan dat welke formulering de wetgever ook gebruikt, deze moet worden uitgelegd als „aanvulling” of „wijziging”, telkens met uitsluiting van het respectievelijke andere alternatief.⁵⁴ Gezien het gebrek aan uniformiteit van wetgevingspraktijk in dit opzicht⁵⁵ zou de tegenovergestelde uitlegging namelijk tot veel meer onzekerheid leiden over de vraag waartoe de Commissie daadwerkelijk bevoegdheid is verleend. In beginsel kan namelijk uit geen andere term dan „aanvullen” of „wijzigen” rechtstreeks worden opgemaakt of er nu een aanvulling of een wijziging wordt bedoeld, en zou de strekking afhankelijk zijn van de feitelijke context.

52 — Zie ook de soortgelijke gevolgtrekking van het Hof in de zaak Commissie/Parlement en Raad (C-88/14, EU:C:2015:499, punt 42).

53 — Dit verzet zich niet ertegen dat in de tekst van de handeling andere, pregnantere termen worden gebruikt. In casu had de delegatie bijvoorbeeld als volgt kunnen worden geformuleerd: „Aan de Commissie wordt de bevoegdheid overgedragen om gedelegeerde handelingen vast te stellen waarin de basisverordening door vastlegging van financieringsprioriteiten wordt aangevuld.”

54 — Ik herinner eraan dat die termen volgens het Parlement in beginsel, afgezien van de in voetnoot 45 genoemde specifieke gevallen, „aanvulling” betekenen.

55 — Alleen al in verordening (EU) nr. 508/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en tot intrekking van de verordeningen (EG) nr. 2328/2003, (EG) nr. 861/2006, (EG) nr. 1198/2006 en (EG) nr. 791/2007 van de Raad en verordening (EU) nr. 1255/2011 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 149, blz. 1) worden de termen „vaststelling” (FI: „yksilöidä”, FR: „déterminer”), „omschrijving” (FI: „määrittellä”, FR: „préciser”) en „bepaling” (FI: „vahvistaa”, FR „établir” en „définir”) gebruikt om de aan de Commissie overgedragen bevoegdheid te omschrijven (zie artikel 32, lid 4, artikel 40, lid 4, artikel 72, lid 4, artikel 102, lid 1, artikel 105, lid 4, en artikel 107, lid 1). Hieruit blijkt hoeveel verschillende termen er al in één enkele verordening kunnen worden voorkomen.

66. Een dergelijke uitlegging zou het risico verhogen dat het Hof in de toekomst uitspraak moet doen over een groot aantal juridisch eenvoudig liggende zaken over de uitlegging van een onduidelijke delegerende bepaling. Het is een ondraaglijke gedachte dat de wetgever, wanneer hij maar wil, tegen een gedelegeerde handeling kan opkomen met het argument dat de basishandeling op onjuiste wijze is aangevuld of gewijzigd, ingeval de vermeende fout berust op de uitlegging van een door de wetgever gebruikte, van meet af aan onduidelijke formulering.⁵⁶

67. Ik acht het ook onwaarschijnlijk dat er überhaupt veel gevallen zullen zijn waarin aan de hand van de gebruikelijke methoden van uitlegging van het Unierecht met zekerheid kan worden vastgesteld dat een bepaald, door de wetgever in een delegerende bepaling gebruikt werkwoord – zoals „bepalen”, „omschrijven” of „vastleggen” – specifiek „aanvulling” dan wel „wijziging”, maar niet allebei betekent. In een dergelijke situatie zou de Commissie kunstmatig worden gedwongen naar het juridisch „juiste” antwoord te zoeken op een vraag die in wezen de keuze van de geschikte wetgevingstechniek betreft.

68. Ik ben dan ook van mening dat artikel 290 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat de wetgever door in een delegerende bepaling te kiezen voor een andere terminologie dan in die bepaling wordt gebruikt, de Commissie de ruimte kan bieden te beoordelen of zij de basishandeling aanvult of wijzigt, voor zover voor het overige de doelstellingen, de inhoud, de werkingssfeer en de duur van de bevoegdheidsdelegatie overeenkomstig artikel 290 VWEU worden vastgelegd en de bevoegdheidsdelegatie betrekking heeft op niet-essentiële onderdelen van de basishandeling. Door die voorwaarden wordt de beoordelingsruimte van de Commissie reeds ingeperkt.

69. De in casu relevante basishandeling geeft niet aan of met de uitdrukking „nader bepalen” in artikel 21, lid 3, een aanvulling of een wijziging wordt bedoeld. In de door mij in punt 61 van deze conclusie bepleite uitlegging is het verschil tussen die twee maatregelen echter slechts van formele aard en in constitutioneel opzicht niet van belang. Bovendien heeft het Parlement ook helemaal niet gesteld dat de eventuele inhoudelijke gebreken van de litigieuze verordening toereikend zouden zijn om deze bijvoorbeeld in het kader van een beroep wegens nalaten nietig te verklaren.⁵⁷ Evenmin is gesteld dat de Commissie haar bevoegdheden heeft overschreden door op andere wijze in strijd met de voorwaarden van de bevoegdheidsdelegatie te hebben gehandeld of te hebben ingegrepen in essentiële onderdelen van de basishandeling.

70. In het licht van het voorgaande ben ik derhalve van mening dat de Commissie bij de vaststelling van de litigieuze verordening haar bevoegdheden wat de omvang van de bevoegdheidsdelegatie betreft niet heeft overschreden. De wetgever heeft in artikel 21, lid 3, van de basisverordening aan de Commissie de bevoegdheid overgedragen om de „financieringsprioriteiten nader te bepalen” zonder duidelijk aan te geven of die „nadere bepaling” door aanvulling dan wel door wijziging van de basishandeling in de zin van artikel 290 VWEU tot stand moet worden gebracht. Dat betekent dat de Commissie de financieringsprioriteiten geldig nader kon bepalen door een nieuw deel toe te voegen aan bijlage I bij de basisverordening. Ik geef het Hof dan ook in overweging het beroep van het Parlement af te wijzen, het Parlement volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof te verwijzen in de kosten van de Commissie, en de Raad volgens artikel 140, lid 1, van datzelfde reglement te verwijzen in zijn eigen kosten.

56 — Hoe groot dit risico is, blijkt indien daarnaast rekening wordt gehouden met de aanzienlijke hoeveelheid gedelegeerde handelingen op tal van gebieden van het Unierecht. Eén enkele basishandeling kan verwijzingen bevatten naar tientallen gedelegeerde handelingen. Zie in dat verband Berrod, F. en Mestre, C., „L'incidence des considérations organiques sur la distinction entre les actes délégués et les actes d'exécution”, *RTD Eur*, januari-maart 2015, blz. 89.

57 — Zoals ter terechtzitting is bevestigd, betekent de door het Parlement van meet af aan geuite ontevredenheid over het feit dat de litigieuze verordening in verhouding tot de basisverordening geen toegevoegde waarde heeft en dat de toewijzing van de middelen in de litigieuze verordening niet bindend is geregeld (zie punt 15 van deze conclusie) niet dat het een nietigheidsgrond heeft willen aanvoeren.

E – Verzoek tot handhaving van de gevolgen van de litigieuze verordening

71. Voor het geval dat het Hof, anders dan ik in overweging geef, zou beslissen dat de litigieuze verordening wegens overschrijding van de bevoegdheid nietig moet worden verklaard, zal ik kort ingaan op het op artikel 264, lid 2, VWEU gebaseerde verzoek van de Commissie tot handhaving van de gevolgen van de litigieuze verordening. Het Parlement en de Raad hebben zich niet tegen dit verzoek verzet, maar zich integendeel uitgesproken voor handhaving van de gevolgen van de litigieuze verordening totdat deze wordt vervangen door een handeling die met de toepasselijke bepalingen in overeenstemming is.

72. Gezien het feit dat het beroep van het Parlement eerder betrekking heeft op de vorm van de litigieuze verordening dan op de inhoud ervan, waarover de instellingen het in wezen eens zijn, is het verzoek van de Commissie in mijn ogen gegrond. Mocht de litigieuze verordening nietig worden verklaard zonder de gevolgen ervan te handhaven, dan zou dit negatieve gevolgen kunnen hebben voor de verwezenlijking van de „Connecting Europe Facility”, aangezien de litigieuze verordening een noodzakelijke voorwaarde is voor het bestaan van de werkprogramma's. Omwille van de rechtszekerheid behoren de gevolgen van de litigieuze verordening dus overeenkomstig artikel 264 VWEU te worden gehandhaafd, mocht het Hof de litigieuze verordening, anders dan door mij bepleit, nietig verklaren.

VI – Conclusie

73. In het licht van het voorgaande geef ik het Hof in overweging te beslissen als volgt:

- Het beroep van het Europees Parlement wordt afgewezen.
- Het Europees Parlement draagt zijn eigen kosten alsook die van de Europese Commissie.
- De Raad van de Europese Unie draagt zijn eigen kosten.