



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (veľká komora)

z 18. marca 2014*

„Žaloba o neplatnosť — Voľba právneho základu — Články 290 ZFEÚ a 291 ZFEÚ — Delegovaný akt a vykonávací akt — Nariadenie (EÚ) č. 528/2012 — Článok 80 ods. 1 — Biocídne výrobky — Európska chemická agentúra — Stanovenie poplatkov zo strany Komisie“

Vo veci C-427/12,

ktorej predmetom je žaloba o neplatnosť podľa článku 263 ZFEÚ, podaná 19. septembra 2012,

Európska komisia, v zastúpení: B. Smulders, C. Zadra a E. Manhaeve, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

žalobkyňa,

proti

Európskemu parlamentu, v zastúpení: L. Visaggio a A. Troupiotis, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

Rade Európskej únie, v zastúpení: M. Moore a I. Šulce, splnomocnení zástupcovia,

žalovaným,

ktorých v konaní podporujú:

Česká republika, v zastúpení: M. Smolek, E. Ruffer a D. Hadroušek, splnomocnení zástupcovia,

Dánske kráľovstvo, v zastúpení: V. Pasternak Jørgensen a C. Thorning, splnomocnení zástupcovia,

Francúzska republika, v zastúpení: G. de Bergues, D. Colas a N. Rouam, splnomocnení zástupcovia,

Holandské kráľovstvo, v zastúpení: M. Bulterman a M. Noort, splnomocnené zástupkyne,

Fínska republika, v zastúpení: H. Leppo a J. Leppo, splnomocnení zástupcovia,

Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska, v zastúpení: C. Murrell a M. Holt, splnomocnení zástupcovia, za právnej pomoci B. Kennelly, barrister,

vedľajší účastníci konania,

* Jazyk konania: francúzština.

SÚDNY DVOR (veľká komora),

v zložení: predseda V. Skouris, podpredseda K. Lenaerts (spravodajca), predsedovia komôr A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, E. Juhász a M. Safjan, sudcovia A. Rosas, E. Levits, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, A. Arabadžiev, C. Toader, D. Šváby a S. Rodin,

generálny advokát: P. Cruz Villalón,

tajomník: V. Tourrès, referent,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 1. októbra 2013,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 19. decembra 2013,

vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Svojou žalobou Európska komisia navrhuje zrušenie článku 80 ods. 1 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 528/2012 z 22. mája 2012 o sprístupňovaní biocídnych výrobkov na trhu a ich používaní (Ú. v. EÚ L 167, s. 1) v rozsahu, v akom toto ustanovenie uvádza prijatie opatrení na stanovenie poplatkov, ktoré sa majú platiť Európskej chemickej agentúre (ďalej len „Agentúra“), aktom založeným na článku 291 ods. 2 ZFEÚ (ďalej len „vykonávací akt“), a nie aktom prijatým na základe článku 290 ods. 1 ZFEÚ (ďalej len „delegovaný akt“).

Právny rámec

Nariadenie č. 528/2012

- 2 Nariadenie č. 528/2012, ktoré harmonizuje určité pravidlá týkajúce sa sprístupňovania biocídnych výrobkov na trhu a ich používania, priznáva Agentúre, ako to vyplýva z odôvodnenia 17 tohto nariadenia, „osobitné úlohy s ohľadom na hodnotenie účinných látok, ako aj autorizáciu Únie pre určité kategórie biocídnych výrobkov...“.
- 3 Odôvodnenie 64 uvedeného nariadenia stanovuje:

„Náklady na postupy spojené s uplatňovaním tohto nariadenia musia uhradiť tí, ktorí sprístupňujú biocídne výrobky na trhu a tí ktorí sa snažia sprístupniť ich, ako aj tí, ktorí podporujú schválenie účinných látok. V záujme posilnenia bezproblémového fungovania vnútorného trhu je vhodné ustanoviť isté spoločné zásady, ktoré sa budú dodržiavať v prípade poplatkov, ktoré sa majú zaplatiť agentúre a príslušným orgánom členských štátov, pričom treba podľa potreby zohľadniť osobitné potreby [malých a stredných podnikov (MSP)].“

- 4 V zmysle článku 7 ods. 2 prvého pododseku, článku 13 ods. 3 druhého pododseku, článku 43 ods. 2 prvého pododseku, článku 45 ods. 1 a 3, článku 50 ods. 2 druhého pododseku, článku 54 ods. 1 a 3 a článku 80 ods. 1 písm. a) nariadenia č. 528/2012 sa má poplatok platiť Agentúre za jej účasť na procesoch týkajúcich sa schválenia účinnej látky alebo vykonania následných zmien a doplnení podmienok schválenia účinnej látky, obnovenia takehoto schválenia, autorizácie biocídnych výrobkov Európskou úniou, obnovenia a zmeny a doplnenia takejto autorizácie, ako aj určenia technickej ekvivalencie účinných látok. Podľa článku 77 ods. 1 tretieho pododseku toho istého nariadenia „od osoby, ktorá podáva odvolanie [proti rozhodnutiam prijatým Agentúrou], sa môže požadovať zaplatenie poplatkov...“.

5 Pokiaľ ide o termíny na zaplatenie poplatkov Agentúre, článok 7 ods. 2 prvý pododsek, článok 13 ods. 3 druhý pododsek, článok 43 ods. 2 prvý pododsek, článok 45 ods. 3 druhý pododsek a článok 54 ods. 3 uvedeného nariadenia stanovujú, že „Agentúra informuje žiadateľa o poplatkoch splatných podľa článku 80 ods. 1 a žiadosť zamietne, ak žiadateľ neuhradí poplatky do 30 dní“.

6 Článok 78 ods. 1 nariadenia č. 528/2012 týkajúci sa rozpočtu Agentúry stanovuje:

„Na účely tohto nariadenia príjmy agentúry tvoria:

- a) dotácie Únie zaúčtovanej do všeobecného rozpočtu Európskej únie (oddiel týkajúci sa Komisie);
- b) poplatky uhrádzané agentúre v súlade s týmto nariadením;
- c) všetky poplatky zaplatené agentúre za služby, ktoré poskytuje podľa tohto nariadenia;
- d) všetky dobrovoľné príspevky od členských štátov.“

7 Článok 80 nariadenia č. 528/2012 s názvom „Poplatky“ stanovuje:

„1. Komisia prijme na základe zásad stanovených v odseku 3 vykonávacie nariadenie, v ktorom stanoví:

- a) poplatky, ktoré sa majú platiť agentúre vrátane ročného poplatku za výrobky, pre ktoré bola udelená autorizácia Únie v súlade s kapitolou VIII, a poplatok za žiadosti o vzájomné uznávanie v súlade s kapitolou VII;
- b) pravidlá vymedzujúce podmienky na zníženie poplatkov, oslobodenie od poplatkov a refundáciu poplatkov členovi výboru pre biocídne výrobky, ktorý plní úlohu spravodajcu, a
- c) uplatňovaných platobných podmienok,

Uvedené vykonávacie akty sa prijímú v súlade s postupom preskúmania uvedeným v článku 82 ods. 3. Vzťahuje sa len na poplatky, ktoré sa platia agentúre.

Agentúra môže vyberať poplatky za iné služby, ktoré poskytuje.

Poplatky, ktoré sa majú platiť agentúre, sa stanovujú na takej úrovni, aby sa zabezpečilo, že príjmy z poplatkov spojené s ostatnými zdrojmi príjmov agentúry podľa tohto nariadenia postačujú na pokrytie nákladov na poskytované služby. Poplatky, ktoré sa majú platiť, agentúra zverejní.

2. Členské štáty priamo účtujú žiadateľom poplatky za služby, ktoré poskytujú v súvislosti s postupmi podľa tohto nariadenia, vrátane služieb, ktoré zabezpečujú príslušné orgány členských štátov pôsobiace ako hodnotiaci príslušný orgán.

Komisia vydá na základe zásad stanovených v odseku 3 usmernenia týkajúce sa harmonizovanej štruktúry poplatkov.

Členské štáty môžu vyberať ročné poplatky za biocídne výrobky sprístupnené na ich trhoch.

Členské štáty môžu vyberať poplatky za ďalšie služby, ktoré poskytujú.

Členské štáty stanovujú a uverejňujú výšku poplatkov, ktoré sa majú platiť ich príslušným orgánom.

3. Vykonávacie nariadenie uvedené v odseku 1 a vlastné pravidlá členských štátov týkajúce sa poplatkov dodržiavajú tieto zásady:

- a) poplatky sa stanovujú na takej úrovni, aby sa zabezpečilo, že príjmy z poplatkov v zásade postačujú na pokrytie nákladov na poskytované služby, a neprekročia nevyhnutnú mieru na pokrytie týchto nákladov;
- b) poplatok sa čiastočne refunduje, ak žiadateľ nepredloží požadované informácie v rámci stanoveného časového limitu;
- c) v prípade potreby sa zohľadňujú osobitné potreby MSP vrátane možnosti rozdelenia platieb na niekoľko splátok a etáp;
- d) v štruktúre a výške poplatkov sa zohľadňuje, či sa informácie predložili spoločne alebo osobitne;
- e) za náležité odôvodnených okolností a v prípade, že to agentúra alebo príslušný orgán akceptuje, je možné oslobodenie od celého poplatku alebo jeho časti a
- f) pri stanovovaní termínov na zaplatenie poplatkov sa zohľadnia termíny pre postupy ustanovené v tomto nariadení.“

8 Podľa článku 97 druhého odseku nariadenia č. 528/2012 sa toto nariadenie uplatňuje od 1. septembra 2013.

Konanie pred Súdnym dvorom a návrhy účastníkov konania

- 9 Rozhodnutiami predsedu Súdneho dvora z 15. januára a 5. februára 2013 vstúpili do konania ako vedľajší účastníci na podporu návrhov Európskeho parlamentu a Rady Európskej únie Česká republika, Francúzska republika, Holandské kráľovstvo, Fínska republika, ako aj Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska. Rozhodnutím predsedu Súdneho dvora z 5. februára 2013 vstúpilo do konania ako vedľajší účastník na podporu návrhov Rady Dánske kráľovstvo.
- 10 Komisia navrhuje, aby Súdny dvor:
 - zrušil článok 80 ods. 1 nariadenia č. 528/2012 v rozsahu, v akom tento článok uvádza prijatie opatrení na stanovenie poplatkov, ktoré sa majú platiť Agentúre, vykonávacím aktom podľa článku 291 ZFEÚ, a nie delegovaným aktom prijatým na základe článku 290 ZFEÚ,
 - zachoval účinky zrušeného ustanovenia, ako aj všetkých aktov prijatých na jeho základe až do nadobudnutia účinnosti nového ustanovenia určeného na jeho nahradenie v primeranej lehote a
 - zaviazal Parlament a Radu na náhradu trov konania.
- 11 Subsidiárne, v prípade, že Súdny dvor rozhodne, že tento návrh na čiastočné zrušenie uvedeného nariadenia nie je prípustný, Komisia navrhuje, aby Súdny dvor zrušil uvedené rozhodnutie v celom jeho rozsahu a zachoval jeho účinky z hľadiska času.
- 12 Parlament a Rada navrhujú, aby Súdny dvor:
 - zamietol žalobu a
 - zaviazal Komisiu na náhradu trov konania.

- 13 Parlament okrem toho subsidiárne, v prípade, že Súdny dvor vyhovie žalobe, navrhuje zachovať účinky článku 80 ods. 1 nariadenia č. 528/2012, ako aj všetkých aktov prijatých na jeho základe, až do nadobudnutia účinnosti nového ustanovenia určeného na nahradenie zrušeného ustanovenia v primeranej lehote.

O prípustnosti

Argumentácia účastníkov konania

- 14 Rada, ktorú podporuje Holandské kráľovstvo a Spojené kráľovstvo, tvrdí, že návrh na čiastočné zrušenie nariadenia č. 528/2012 je neprípustný z dôvodu, že článok 80 ods. 1 tohto nariadenia, ktorého zrušenie navrhuje Komisia, nie je oddeliteľný od ostatných jeho ustanovení. Na podporu tohto záveru sa Rada a tieto členské štáty odvolávajú na skutočnosť, že zaplatenie poplatku je podmienkou účasti Agentúry na celom postupe schvaľovania biocídneho výrobku.
- 15 Naproti tomu Parlament, Komisia, ako aj Fínska republika zastávajú názor, že zrušenie samotného článku 80 ods. 1 nariadenia č. 528/2012 by nemalo vplyv na jeho podstatu. Návrh na čiastočné zrušenie je preto prípustný.

Posúdenie Súdnym dvorom

- 16 Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora je čiastočné zrušenie aktu Únie možné len vtedy, ak časti, ktorých zrušenie sa navrhuje, sú oddeliteľné od ostatných častí aktu (pozri najmä rozsudky Komisia/Rada, C-29/99, EU:C:2002:734, bod 45, a Nemecko/Komisia, C-239/01, EU:C:2003:514, bod 33). Súdny dvor opakovane rozhodol, že táto požiadavka oddeliteľnosti nie je splnená, ak by čiastočné zrušenie aktu spôsobilo zmenu jeho podstaty (rozsudok Komisia/Poľsko, C-504/09 P, EU:C:2012:178, bod 98 a citovaná judikatúra).
- 17 V prejednávacom prípade treba pripomenúť, že nariadenie č. 528/2012 stanovuje harmonizačné pravidlá týkajúce sa sprístupňovania biocídnych výrobkov na trhu a ich používania. V rámci tohto nariadenia vykonáva Agentúra úlohy týkajúce sa hodnotenia účinných látok, ako aj autorizáciu Únie pre určité kategórie biocídnych výrobkov.
- 18 Ako uviedol generálny advokát v bode 19 svojich návrhov, článok 80 ods. 1 nariadenia č. 528/2012 len priznáva Komisii potrebnú právomoc na prijatie vykonávacieho nariadenia, v ktorom sa stanovujú poplatky, na ktoré má Agentúra nárok za úlohy uskutočňované v rámci výkonu tohto nariadenia, ako aj podmienky platenia týchto poplatkov.
- 19 Z toho vyplýva, že článok 80 ods. 1 nariadenia č. 528/2012 sa týka oddeliteľného aspektu právneho rámca, ktorý tento článok stanovuje, a v dôsledku toho jeho prípadné zrušenie nemá vplyv na podstatu tohto nariadenia.
- 20 Žaloba, ktorou sa Komisia domáha čiastočného zrušenia nariadenia č. 528/2012, je preto prípustná.

O veci samej

Argumentácia účastníkov konania

- 21 Komisia uvádza na podporu svojej žaloby jediný žalobný dôvod, ktorý je založený na porušení Zmluvy o FEÚ a pozostáva z porušenia systému rozdelenia právomocí, ktorú normotvorca Únie môže priznať Komisii na základe článkov 290 ZFEÚ a 291 ZFEÚ.
- 22 Pokiaľ ide o pôsobnosť uvedených článkov, Komisia po prvé tvrdí, že právomoc, ktorá sa jej priznáva na základe článku 291 ZFEÚ, má výlučne vykonávaciu povahu, zatiaľ čo na základe článku 290 ZFEÚ má právomoc kvázi legislatívnej povahy.
- 23 Po druhé voľba vykonaná normotvorcom Únie priznať Komisii právomoc prijať delegovaný akt alebo vykonávací akt musí byť založená na objektívnych a jasných prvkoch, ktoré môžu byť predmetom súdneho preskúmania. V tejto súvislosti Komisia na jednej strane zdôrazňuje, že pôsobnosť článkov 290 ZFEÚ a 291 ZFEÚ je rozdielna a vzájomne sa vylučuje. Na druhej strane vzhľadom na samotné znenie týchto článkov sa jediné rozhodujúce kritérium umožňujúce stanoviť rozdiel medzi delegovaným aktom a vykonávacím aktom týka povahy a cieľa právomocí priznaných Komisii. Ak tieto právomoci smerujú k prijatiu nepodstatných všeobecne záväzných noriem, ktorých právnou funkciou je doplniť normatívny rámec dotknutého legislatívneho aktu, tieto normy dopĺňajú legislatívny akt v súlade s článkom 290 ods. 1 prvým pododsekom ZFEÚ. Ak naproti tomu majú tieto normy za cieľ len spôsobiť účinnosť pravidiel, ktoré už boli stanovené v základnom akte, pričom budú zaručené jednotné podmienky uplatňovania v Únii, patria pod článok 291 ZFEÚ. Výkon vykonávacích právomocí v zmysle tohto posledného uvedeného článku nemôže žiadnym spôsobom ovplyvniť obsah legislatívneho aktu.
- 24 Ani okolnosť, že legislatívne ustanovenie priznávajúce právomoc Komisii, je veľmi podrobné, ani mieru voľnej úvahy, ktorá z neho vyplýva pre túto inštitúciu, a ani otázku, či akt, ktorý má táto posledná uvedená inštitúcia prijať, stanoví nové práva a povinnosti, nie je možné považovať, ak sa posudzujú samostatne, za rozhodujúce prvky na účely rozlíšenia medzi delegovanými a vykonávacími aktmi. Je to práve povaha a cieľ právomoci priznanej Komisii, ktorá určuje, či sa táto právomoc týka legislatívneho delegovania, alebo vykonávacej právomoci.
- 25 Pokiaľ ide o zákonnosť článku 80 ods. 1 nariadenia č. 528/2012, Komisia tvrdí, že týmto ustanovením jej normotvorca Únie nesprávne priznal vykonávaciu právomoc v zmysle článku 291 ZFEÚ. Preskúmanie povahy a cieľa právomocí, ktoré sú jej takto priznané, by totiž preukázalo, že je vedená k tomu, aby prijala akt, ktorý dopĺňa určité nepodstatné prvky legislatívneho aktu v zmysle článku 290 ZFEÚ.
- 26 Komisia v prvom rade zdôrazňuje, že podľa článku 78 nariadenia č. 528/2012 tvoria príjmy Agentúry nielen poplatky, ktoré sú jej uhrádzané, ale aj dotácie Únie, všetky poplatky zaplatené Agentúre za služby, ktoré poskytuje, ako aj všetky dobrovoľné príspevky od členských štátov. Článok 80 tohto nariadenia teda nestanovuje kritériá, ktorých cieľom by bolo zabezpečiť koordináciu a súlad medzi rozličnými spôsobmi financovania Agentúry.
- 27 V druhom rade zo znenia odseku 1 v spojení s odsekom 3 článku 80 nariadenia č. 528/2012 vyplýva, že podľa „zásad“ v oblasti poplatkov stanovených týmito ustanoveniami Komisia nemá len úlohu určiť, pokiaľ ide o každý proces autorizácie, výšku poplatku vzťahujúcu sa na tento proces. Odsek 1 písm. a) a odsek 3 písm. a) tohto článku totiž na jednej strane stanovujú, že poplatky musia byť „v zásade“ primerané vzhľadom na poskytované služby a pokrytie nákladov. Komisii preto prináleží definovať výnimky zo zásady na základe osobitných kritérií, a teda doplniť alebo zmeniť legislatívne ustanovenie. Na druhej strane, pokiaľ ide o pravidlá vymedzujúce podmienky na zníženie poplatkov, oslobodenie od poplatkov a refundáciu poplatkov, ktoré sú upravené v tom istom článku 80 ods. 1 písm. b)

a v článku 80 ods. 3 písm. e), normotvorca Únie nespresnil okolnosti, ktoré odôvodňujú oslobodenie od celého poplatku alebo jeho časti. Uvedené ustanovenia tak dávajú Komisii právomoc doplniť alebo zmeniť právnú úpravu v danej oblasti tým, že do nej doplní nepodstatné prvky.

- 28 To isté platí aj pre „platobné podmienky“ upravené v článku 80 ods. 1 písm. c) nariadenia č. 528/2012, teda pojem, ktorého rozsah nie je spresnený, a ktorý by sa teda mohol vzťahovať jednak na jednoduché spôsoby platby, ktorých porušenie by nemalo nijaký vplyv na proces autorizácie, ako aj na podmienky, ktorých porušenie by prípadne mohlo mať škodlivé následky vo vzťahu k schváleniu žiadosti o autorizáciu.
- 29 Komisia poukazuje aj na to, že článok 80 ods. 3 písm. c) nariadenia č. 528/2012 stanovuje, že „v prípade potreby“ sa musia zohľadniť osobitné potreby malých a stredných podnikov (MSP), čo jej dáva nielen možnosť voľby, pokiaľ ide o spôsoby „vykonávania“, ale aj právomoc zmeniť legislatívny rámec stanovením všeobecných kritérií týkajúcich sa zníženia poplatkov, z ktorého by mohli mať prospech MSP.
- 30 Napokon skutočnosť, že článok 80 ods. 3 nariadenia č. 528/2012 stanovuje aj zásady, ktoré musia dodržiavať pravidlá členských štátov týkajúce sa poplatkov, nemá nijaký vplyv na otázku, či právomoci priznané Komisii sa týkajú delegovaných aktov v zmysle článku 290 ZFEÚ, alebo vykonávacích aktov prijatých na základe článku 291 ZFEÚ.
- 31 Parlament a Rada, ako aj všetky členské štáty, ktoré vstúpili do tohto konania ako vedľajší účastníci konania, tvrdia, že článok 80 ods. 1 nariadenia č. 528/2012 oprávnené priznáva Komisii vykonávaciu právomoc v zmysle článku 291 ZFEÚ. Taký režim poplatkov, aký zavádza tento článok 80, je totiž dostatočne podrobný a konečný na legislatívnej úrovni, takže právomoci priznané Komisii majú len vykonávaciu povahu v zmysle článku 291 ZFEÚ.

Posúdenie Súdnym dvorom

- 32 Článok 80 ods. 1 nariadenia č. 528/2012 priznáva Komisii právomoc prijať vykonávacie nariadenie podľa článku 291 ods. 2 ZFEÚ týkajúce sa poplatkov, ktoré sa majú platiť Agentúre a sú spojené s rozličnou účasťou tejto Agentúry na vykonávaní tohto nariadenia.
- 33 Treba konštatovať, že článok 291 ZFEÚ neposkytuje žiadnu definíciu pojmu vykonávací akt, pričom vo svojom odseku 2 len odkazuje na potrebu prijať takýto akt zo strany Komisie, resp. v určitých osobitných prípadoch zo strany Rady, aby sa zabezpečilo, že právne záväzný akt Únie sa v Únii vykoná za jednotných podmienok.
- 34 Okrem toho z článku 291 ods. 2 ZFEÚ vyplýva, že len ak „sú potrebné jednotné podmienky na vykonávanie právne záväzných aktov Únie, tieto akty zveria vykonávacie právomoci Komisii alebo v osobitných, náležito odôvodnených prípadoch a v prípadoch ustanovených v článkoch 24 [ZEÚ] a 26 [ZEÚ] Rade“.
- 35 Pojem vykonávací akt v zmysle článku 291 ZFEÚ je napokon potrebné posúdiť vo vzťahu k pojmu delegovaný akt, tak ako tento pojem vyplýva z článku 290 ZFEÚ.
- 36 Pred nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy sa totiž výraz „vykonávacie právomoci“ uvedený v článku 202 tretej zarážke ES vzťahoval na jednej strane na právomoc na vykonávanie legislatívneho aktu Únie alebo určitých jeho ustanovení na úrovni Únie, ako aj na druhej strane za určitých okolností na právomoc prijímať normatívne akty, ktoré dopĺňajú alebo menia nepodstatné prvky legislatívneho aktu. V Európskom dohovore sa navrhlo rozlišovanie medzi týmito dvoma druhmi právomocí, čo sa prejavilo v článkoch I-35 a I-36 návrhu Zmluvy o Ústave pre Európu. Táto zmena bola napokon prevzatá do Lisabonskej zmluvy v článkoch 290 ZFEÚ a 291 ZFEÚ.

- 37 Na základe článku 290 ods. 1 prvého pododseku ZFEÚ „legislatívny akt môže na Komisiu delegovať právomoc prijímať všeobecne záväzné nelegislatívne akty, ktorými sa dopĺňajú alebo menia určité nepodstatné prvky legislatívneho aktu“.
- 38 Ak normotvorca Únie prizná Komisii v legislatívnom akte delegovanú právomoc na základe článku 290 ods. 1 ZFEÚ, od Komisie sa vyžaduje, aby prijala pravidlá, ktoré dopĺňajú alebo menia nepodstatné prvky tohto aktu. V súlade s druhým pododsekom tohto ustanovenia sú ciele, obsah, rozsah a trvanie delegovania právomoci výslovne vymedzené v legislatívnych aktoch priznávajúcich takéto delegovanie. Z tejto požiadavky vyplýva, že priznanie delegovanej právomoci sa týka prijatia pravidiel, ktoré patria do takého právneho rámca, ktorý definuje základný legislatívny akt.
- 39 Naproti tomu, ak ten istý normotvorca prizná Komisii vykonávaciu právomoc na základe článku 291 ods. 2 ZFEÚ, od Komisie sa vyžaduje spresnenie obsahu legislatívneho aktu, aby sa zabezpečilo jeho vykonávanie za jednotných podmienok vo všetkých členských štátoch.
- 40 Je potrebné zdôrazniť, že normotvorca Únie má voľnú úvahu pri rozhodovaní, či Komisii prizná delegovanú právomoc na základe článku 290 ods. 1 ZFEÚ, alebo vykonávaciu právomoc na základe článku 291 ods. 2 ZFEÚ. Vzhľadom na to sa súdne preskúmanie obmedzuje na zjavne nesprávne posúdenie, pokiaľ ide o otázku, či sa normotvorca Únie mohol dôvodne domnievať, že na jednej strane právny rámec, ktorý stanovil, pokiaľ ide o režim poplatkov uvedený v článku 80 ods. 1 nariadenia č. 528/2012, má byť na účely jeho vykonávania len spresnený bez toho, aby musel byť zmenený alebo doplnený v nepodstatných prvkoch, a na druhej strane, že ustanovenia nariadenia č. 528/2012 týkajúce sa tohto režimu vyžadujú jednotné podmienky na vykonávanie.
- 41 V prvom rade článok 80 ods. 1 nariadenia č. 528/2012 priznáva Komisii právomoc „stanoviť“ poplatky, ktoré sa majú platiť Agentúre, ich platobné podmienky, ako aj určité pravidlá na zníženie poplatkov, oslobodenie od poplatkov a refundáciu poplatkov „na základe zásad stanovených v odseku 3 [uvedeného článku]“.
- 42 V tejto súvislosti treba konštatovať, že po prvé odôvodnenie 64 nariadenia č. 528/2012 stanovuje samotnú zásadu platenia poplatkov Agentúre a že po druhé toto nariadenie vo svojom článku 80 ods. 1 poslednom pododseku uvádza, že uvedené poplatky „sa stanovujú na takej úrovni, aby sa zabezpečilo, že príjmy z poplatkov spojené s ostatnými zdrojmi príjmov agentúry podľa tohto nariadenia postačujú na pokrytie nákladov na poskytované služby“.
- 43 Hlavnú zásadu režimu poplatkov stanovenú v článku 80 ods. 1 nariadenia č. 528/2012 teda zaviedol samotný normotvorca tým, že rozhodol, že poplatky budú slúžiť len na pokrytie nákladov na poskytovanie služieb, pričom sa nemôžu použiť na plnenie akýchkoľvek iných cieľov ani sa nemôžu stanoviť v takej výške, že by boli neprimerané vo vzťahu k nákladom na služby poskytované Agentúrou.
- 44 Na rozdiel od toho, čo tvrdí Komisia, okolnosť, že nariadenie č. 528/2012 nestanovuje koordinačné kritériá medzi rozličnými spôsobmi financovania Agentúry uvedenými v článku 78 ods. 1 tohto nariadenia, a skutočnosť, že v súlade s článkom 80 ods. 3 písm. a) tohto nariadenia poplatky, ktoré sa majú vyberať, musia „v zásade“ pokrývať náklady, nijako nesvedčia v prospech priznania delegovanej právomoci Komisii.
- 45 V tejto súvislosti treba zdôrazniť, že určenie výšky poplatkov, ktoré sa majú platiť Agentúre, na úroveň postačujúcu na pokrytie nákladov na služby poskytované touto Agentúrou, je svojou povahou predvídateľná úloha podliehajúca určitým meniacim sa faktorom, medzi ktoré patrí najmä počet žiadostí predložených Agentúre. Ako to uvádzajú Parlament a Rada, výraz „v zásade“ teda vyjadruje predovšetkým náročnosť toho, aby sa za každých okolností zaručilo, že poplatky, ktoré sa platia

Agentúre, budú stačiť na pokrytie nákladov za služby, na ktoré sa tieto poplatky vzťahujú. Napokon práve z tohto dôvodu článok 78 ods. 1 uvedeného nariadenia upravuje aj iné zdroje financovania Agentúry, ktoré, ak sa pripočítajú k poplatkom, umožňujú zabezpečiť takéto pokrytie.

- 46 Okrem toho treba konštatovať, že výkon právomoci zo strany Komisie, ktorú jej priznáva článok 80 ods. 1 nariadenia č. 528/2012, podlieha iným podmienkam a kritériám, ktoré samotný normotvorca Únie stanovil v tomto legislatívnom akte. V tejto súvislosti odsek 3 toho istého článku stanovuje, že poplatok sa čiastočne refunduje, ak žiadateľ nepredloží požadované informácie v rámci stanoveného časového limitu [odsek 3 písm. b)], že v prípade potreby sa zohľadňujú osobitné potreby MSP vrátane možnosti rozdelenia platieb na niekoľko splátok a etáp [odsek 3 písm. c)], že v štruktúre a výške poplatkov sa zohľadňuje, či sa informácie predložili spoločne, alebo osobitne [odsek 3 písm. d)], že za náležité odôvodnených okolností a v prípade, že to Agentúra akceptuje, je možné oslobodenie od celého poplatku alebo jeho časti [odsek 3 písm. e)], a napokon, že pri stanovovaní termínov na zaplatenie poplatkov sa zohľadnia termíny postupov ustanovené v uvedenom nariadení [odsek 3 písm. f)].
- 47 Komisia v každom prípade tvrdí, že pokiaľ ide o pravidlá stanovujúce podmienky na zníženie poplatkov, oslobodenie od poplatkov a refundáciu poplatkov, ktoré upravujú článok 80 ods. 1 písm. b) a článok 80 ods. 3 písm. e) nariadenia č. 528/2012, normotvorca Únie nespresnil okolnosti, ktoré odôvodňujú oslobodenie od celého poplatku alebo jeho časti, a tak implicitne priznal Komisii právomoc doplniť legislatívny akt. Takisto článok 80 ods. 1 písm. c) nariadenia č. 528/2012 je v rozpore s článkom 291 ZFEÚ, keďže Komisii priznáva právomoc vymedziť „platobné podmienky“ poplatkov, ktoré sa majú platiť Agentúre.
- 48 Takúto argumentáciu nemožno prijať. Normotvorca Únie sa totiž mohol dôvodne domnievať, že nariadenie č. 528/2012 stanovuje úplný právny rámec v zmysle bodu 40 tohto rozsudku v oblasti zníženia poplatkov, oslobodenia od poplatkov a refundácie poplatkov, ktoré sa majú platiť Agentúre, keďže v článku 7 ods. 4, článku 43 ods. 4 a článku 80 ods. 3 písm. b) tohto nariadenia upravil rozličné situácie, v ktorých sa musí povoliť čiastočná refundácia poplatkov, pričom v uvedenom článku 80 ods. 3 písm. c) potvrdil, že „sa zohľadňujú osobitné potreby MSP“, a v tom istom odseku 3 písm. e) uviedol, že „za náležité odôvodnených okolností a v prípade, že to agentúra... akceptuje, je možné oslobodenie od celého poplatku alebo jeho časti“.
- 49 To isté platí aj o právomoci stanoviť „platobné podmienky“, ktorá sa Komisii priznáva v článku 80 ods. 1 písm. c) nariadenia č. 528/2012. Článok 7 ods. 2 prvý pododsek, článok 13 ods. 3 druhý pododsek, článok 43 ods. 2 prvý pododsek, článok 45 ods. 3 druhý pododsek a článok 54 ods. 3 tohto nariadenia totiž samy stanovujú lehotu 30 dní na zaplatenie poplatku, ktorý sa má platiť Agentúre za jej rozličné zásahy. V zmysle článku 80 ods. 3 písm. f) sa „pri stanovovaní“ lehoty na zaplatenie poplatkov, ktoré sa majú zaplatiť za ostatné zásahy Agentúry, „zohľadnia termíny pre postupy ustanovené v [tom istom] nariadení“. Pokiaľ ide o ostatné platobné podmienky, článok 80 ods. 3 písm. c) upravuje „možnosť rozdelenia platieb na niekoľko splátok a etáp“, aby sa zohľadnili osobitné potreby MSP. Výkon právomoci zo strany Komisie, ktorú jej priznáva článok 80 ods. 1 písm. c), patrí do samotného normatívneho rámca, ktorý nemôže vykonávací akt zmeniť ani doplniť v nepodstatných prvkoch.
- 50 Komisia napokon na podporu svojej žaloby uvádza skutočnosť, že článok 80 ods. 3 písm. c) nariadenia č. 528/2012 stanovuje, že „v prípade potreby“ sa musia zohľadniť osobitné potreby MSP, čo jej dáva nielen možnosť voľby, pokiaľ ide o spôsoby „vykonávania“, ale aj právomoc určiť všeobecné kritériá stanovujúce, či a v akom rozsahu môžu mať MSP prospech zo zníženia poplatkov.
- 51 Túto argumentáciu tiež nemožno prijať. Z použitia výrazu „v prípade potreby“ vyplýva, že vykonávacie nariadenie Komisie nemusí stanoviť zníženie poplatku pre MSP vo všetkých prípadoch. Takéto zníženie prichádza do úvahy len vtedy, ak si to vyžaduje osobitosť týchto podnikov. Povinnosť Komisie „v prípade potreby“ zohľadniť osobitné potreby MSP potvrdzuje skutočnosť, že samotný normotvorca Únie považoval za potrebné stanoviť úplný právny rámec v zmysle bodu 40 tohto rozsudku týkajúci sa

režimu poplatkov stanoveného v článku 80 ods. 1 nariadenia č. 528/2012. V súlade s odsekom 3 písm. a) a c) tohto článku teda poplatky musia byť stanovené na úroveň, ktorá nielenže v zásade umožňuje pokrytie nákladov za služby, ktoré poskytuje Agentúra, ale ktorá v prípade MSP zohľadňuje aj osobitosť týchto podnikov. Pokiaľ ide o platobné podmienky, tento samotný odsek 3 písm. c) stanovuje možnosť, ktorú majú MSP, rozdeliť platby na niekoľko splátok a etáp.

- 52 Z vyššie uvedeného vyplýva, že normotvorca Únie sa mohol dôvodne domnievať, že článok 80 ods. 1 nariadenia č. 528/2012 nepriznáva Komisii právomoc doplniť nepodstatné prvky tohto legislatívneho aktu, ale právomoc spresniť jeho normatívny obsah v súlade s článkom 291 ods. 2 ZFEÚ.
- 53 V druhom rade, keďže sa režim poplatkov stanovený v článku 80 ods. 1 nariadenia č. 528/2012 vzťahuje na poplatky, ktoré sa majú platiť Agentúre Únie, priznanie vykonávacej právomoci Komisii v zmysle článku 291 ods. 2 ZFEÚ sa môže považovať za primerané na účely zabezpečenia jednotných podmienok na vykonávanie tohto režimu v Únii.
- 54 Z vyššie uvedeného vyplýva, že jediný žalobný dôvod, ktorý uvádza Komisia na podporu svojej žaloby, nie je dôvodný, a v dôsledku toho musí byť táto žaloba zamietnutá.

O trovách

- 55 Podľa článku 138 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Parlament a Rada navrhli zaviazat Komisiu na náhradu trov konania a Komisia nemala úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené zaviazat ju na náhradu trov konania. Česká republika, Dánske kráľovstvo, Francúzska republika, Holandské kráľovstvo, Fínska republika a Spojené kráľovstvo, ktoré vstúpili do konania na podporu návrhov Parlamentu a Rady, znášajú podľa článku 140 ods. 1 uvedeného rokovacieho poriadku svoje vlastné trovy konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (veľká komora) rozhodol a vyhlásil:

- 1. Žaloba sa zamietá.**
- 2. Európska komisia je povinná nahradiť trovy konania.**
- 3. Česká republika, Dánske kráľovstvo, Francúzska republika, Holandské kráľovstvo, Fínska republika, ako aj Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska znášajú svoje vlastné trovy konania.**

Podpisy