



## Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA  
NIILA JÄÄSKINENA,  
predstavljeni 1. oktobra 2015<sup>1</sup>

**Zadeva C-286/14**

**Evropski parlament  
proti**

**Evropski komisiji**

„Ničnostna tožba — Člen 290 PDEU — Pojma ‚dopolnitev‘ in ‚sprememba‘ temeljnega akta — Uredba (EU) št. 1316/2013 — Člen 21(3) — Delegirana uredba (EU) št. 275/2014 — Določitev prednostnega financiranja v prometnem sektorju — Dodajanje novega dela v Prilogo k temeljni uredbi — Obseg pooblastila, prenesenega na Komisijo“

### I – Uvod

1. Izraz „zakon“ lahko ustavnopravno označuje zakon v formalnem in v materialnem smislu. Neodvisno od vsebine je zakon v formalnem smislu pravni akt, ki ga je sprejel zakonodajalec v zakonodajnem postopku. Kot zakon v materialnem smislu pa so opredeljeni splošni in abstraktni pravni predpisi pozitivnega prava, ne glede na to, kateri položaj zavzema pravni akt, ki jih vsebuje, v hierarhiji predpisov. Pravo Unije omogoča s členom 290 PDEU, da lahko izvršilna institucija Evropske unije, Evropska komisija, pod določenimi pogoji spremeni zakonodajni akt, ki v pravu Unije ustreza zakonu v formalnem smislu. V skladu s členom 290 PDEU se namreč lahko na Komisijo prenese pooblastilo za sprejemanje nezakonodajnih aktov, ki se splošno uporabljajo in *dopolnjujejo* ali *spreminjajo* nekatere nebitvene elemente zakonodajnega akta.<sup>2</sup>

2. Obstoječe nesoglasje med institucijami se nanaša predvsem na vprašanje, ali mora prenos pooblastila, s katerim se na Komisijo kot predstavnico izvršilne veje oblasti prenese pooblastilo, da lahko *spreminja* zakonodajne akte, izrecno izhajati iz besedila določbe, s katero se prenaša pooblastilo in ki je vsebovana v temeljnem aktu, ki ga je sprejel zakonodajalec. Evropski parlament in Svet Evropske unije kot zakonodajalca Unije želita očitno doseči takšno restriktivno razlago prenosa pooblastil.

1 — Jezik izvirnika: finščina.

2 — Poleg tega se lahko na Komisijo v skladu s členom 291 PDEU prenesejo pooblastila za izvajanje aktov Unije, ki so sicer, kot to določa splošno pravilo, v pristojnosti držav članic. Glede izvedbenega pooblastila in izvedbenih aktov, ki so načeloma v pristojnosti držav članic, glej sklepne predloge generalnega pravobranilca Cruz Villalóna v zadevi Komisija/Parlament in Svet (C-427/12, EU:C:2013:871, točki 57 in 58).

3. Komisija je Delegirano uredbo št. 275/2014 (v nadaljevanju: sporna uredba)<sup>3</sup> sprejela na podlagi člena 21(3) Uredbe št. 1316/2013 (v nadaljevanju: temeljna uredba)<sup>4</sup>, ki je določba, s katero se prenese pooblastilo. V sistemu iz člena 290 PDEU je temeljna uredba potemtakem *temeljni zakonodajni akt* in sporna uredba *delegirani akt*. S to določbo, s katero se prenese pooblastilo, se na Komisijo prenese pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov, v katerih „je *podrobno navedeno* prednostno financiranje“. Tožba za razglasitev ničnosti, ki jo je Parlament vložil, temelji na tem, da je Komisija podrobno določila prednostno financiranje s tem, da je v Prilogi I k temeljni uredbi dodala nov del VI, namesto da bi sprejela ločeno uredbo z enako vsebino, s katero bi se temeljna uredba dopolnila.

4. Po mnenju Parlamenta bi moralo biti pooblastilo za spremembo temeljnega akta – pod katerega spada tudi dodajanje novega dela v njegovi prilogi – v določbi, s katero se prenese pooblastilo, na Komisijo preneseno jasno in izrecno. Če je Komisija pooblaščenca samo za dopolnitev temeljnega zakonodajnega akta, kar je vedno v primeru, ko ni bilo izrecno dano pooblastilo za spremembo temeljnega zakonodajnega akta, Komisija ne more spremeniti temeljnega zakonodajnega akta, ampak je treba za izvajanje prenesenega pooblastila z dopolnitvijo temeljnega zakonodajnega akta sprejeti *ločen normativni akt*.

5. Nesoglasje med Parlamentom in Komisijo se ne nanaša toliko na razlago pojmov „dopolnjujejo“ in „spreminjajo“ iz člena 290 PDEU, temveč je problematično, da se v določbi, s katero se prenese pooblastilo, iz temeljne uredbe ne uporablja noben od teh dveh izrazov. Torej je treba tukaj predvsem ugotoviti, katera je ustrezna razlaga določbe iz temeljne uredbe, s katero se prenese pooblastilo, v kateri je na Komisijo preneseno pooblastilo, da „podrobno navede[...] prednostno financiranje“.

6. Prav tako je treba opozoriti, da Parlament ni izpodbijal vsebine sporne uredbe. Parlament zato meni, da bi lahko Komisija sprejela delegirano uredbo z isto vsebino z ločenim ukrepom, ne da bi spremenila temeljni zakonodajni akt. V tem primeru pooblastilo po mnenju Parlamenta ne bi bilo problematično.

7. Na podlagi razlogov, navedenih v teh sklepnih predlogih, menim, da Komisija pri sprejetju sporne uredbe ni prekorajčila pooblastil. Če zakonodajalec v določbi, s katero se prenese pooblastilo, uporabi drug izraz kot „dopoln[iti]“ ali „sprem[eniti]“ v smislu člena 290 PDEU, potem pravno naravo delegiranega akta, ki se sprejme na podlagi prenosa pooblastil, prepusti prostemu preudarku Komisiji. Komisija lahko nato izbere način, kako bo sprejela delegirani akt, to je, ali bo temeljni akt dopolnila ali spremenila.

## II – Upoštevni pravni predpisi

### A – Temeljna uredba

8. V uvodni izjavi 59 temeljne uredbe je navedeno:

„Kar zadeva promet in energetiko, je bil na podlagi sektorskih smernic, določenih v Uredbi (EU) št. 1315/2013 in Uredbi (EU) št. 347/2013, pripravljen seznam projektov, prednostnih koridorjev in območij, za katere bi se morala uporabljati ta uredba, pri čemer bi bilo treba ta seznam vključiti v Prilogo k tej uredbi. Kar zadeva promet, bi bilo treba zaradi upoštevanja morebitnih sprememb pri političnih prednostnih nalogah, tehnoloških zmogljivostih in prometnih tokovih na Komisijo prenesti pooblastila v skladu s členom 290 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) za sprejemanje aktov o spremembah dela I Priloge in podrobni določitvi prednosti glede financiranja za ukrepe, upravičene do financiranja na podlagi člena 7(2), kar bi se moralo odražati tudi v delovnih programih.“

3 — Delegirana uredba Komisije (EU) št. 275/2014 z dne 7. januarja 2014 o spremembi Priloge I k Uredbi (EU) št. 1316/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi Instrumenta za povezovanje Evrope (UL L 80, str. 1).

4 — Uredba (EU) št. 1316/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2013 o vzpostavitvi Instrumenta za povezovanje Evrope, spremembi Uredbe (EU) št. 913/2010 in razveljavitvi uredb (ES) št. 680/2007 in (ES) št. 67/2010 (UL L 348, str. 129).

9. Odstavek 3 člena 21 te uredbe, naslovljenega „Delegirani akti“, določa:

„Na Komisijo se v prometnem sektorju ter v okviru splošnih ciljev iz člena 3 in specifičnih sektorskih ciljev iz člena 4(2) prenese pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov v skladu s členom 26, v katerih je podrobno navedeno prednostno financiranje, ki se odraža v delovnih programih iz člena 17 za čas trajanja IPE za ukrepe, upravičene v skladu s členom 7(2). Komisija sprejme delegirani akt do 22. decembra 2014.“

10. Člen 26 temeljne uredbe, naslovljen „Izvajanje pooblastila“, določa:

„(1) Pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov je preneseno na Komisijo pod pogoji, določenimi v tem členu.

(2) Pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov iz člena 21 se prenese na Komisijo za obdobje od 1. januarja 2014 do 31. decembra 2020.

(3) Pooblastilo iz člena 21 lahko kadar koli prekliče Evropski parlament ali Svet. Z odločitvijo o preklicu preneha veljati prenos pooblastila, naveden v tej odločitvi. Odločitev začne učinkovati dan po njeni objavi v Uradnem listu Evropske unije ali na poznejši dan, ki je v njej določen. Odločitev ne vpliva na veljavnost že veljavnih delegiranih aktov.

(4) Takoj ko Komisija sprejme delegirani akt, o tem istočasno uradno obvesti Evropski parlament in Svet.

(5) Delegirani akt, sprejet v skladu s členom 21, začne veljati le, če niti Evropski parlament niti Svet ne nasprotuje delegiranemu aktu v dveh mesecih od uradnega obvestila Evropskemu parlamentu in Svetu o tem aktu ali če sta pred iztekom tega roka tako Evropski parlament kot Svet obvestila Komisijo, da mu ne bosta nasprotovala. Navedeni rok se na pobudo Evropskega parlamenta ali Sveta podaljša za dva meseca.“

#### B – Sporna uredba

11. Komisija je sprejela sporno uredbo v skladu s členom 21(3) temeljne uredbe. V uvodni izjavi 1 te uredbe je navedeno:

„V skladu s členom 21(3) Uredbe (EU) št. 1316/2013 je v prvem letu po začetku veljavnosti navedene uredbe Komisija pooblaščen, da sprejema delegirane akte, v katerih so podrobno navedene prednosti glede financiranja na področju prometa, ki se odraža v delovnih programih za čas trajanja IPE za ukrepe, upravičene v skladu s členom 7(2). Zato je treba delegirani akt, ki podrobno določa prednosti glede financiranja na področju prometa, sprejeti pred sprejetjem delovnih programov.“

12. V skladu s členom 1 sporne uredbe se „[b]esedilo iz Priloge k tej uredbi [...] doda kot del VI Priloge I k Uredbi (EU) št. 1316/2013.“

13. V tem novem delu VI Priloge I temeljne uredbe so določene prednosti glede financiranja na področju prometa v okviru večletnih in letnih delovnih programov. Pri tem se upoštevajo posebni cilji iz člena 4(2) temeljne uredbe, ki so za prometni sektor razdeljeni v tri skupine,<sup>5</sup> kot tudi upravičeni ukrepi, navedeni v členu 7(2) temeljne uredbe. V delu VI je Komisija navedla prednostne naloge financiranja za vsak cilj,<sup>6</sup> ne da bi podrobno navedla vrsto finančne podpore, ki je lahko dodeljena.

14. Istega dne, ko je bila sprejeta sporna uredba, torej 7. januarja 2014, je Komisija objavila sporočilo z naslovom „Vzpostavitev jedrnega prometnega omrežja: koridorji jedrnega omrežja in instrument za povezovanje Evrope“<sup>7</sup>, v katerem je Komisija med drugim ocenila višino financiranja glede na prednostne naloge.<sup>8</sup>

### III – Okvir zadeve

15. Komisija in Parlament sta pred sprejetjem sporne uredbe in po njem razpravljala predvsem o tem, da sporna uredba ne vsebuje nobene zavezujoče navedbe o dodelitvi finančnih sredstev glede osrednjih točk, ki so zgolj navedena v sporočilu Komisije, objavljenem 7. januarja 2014. Po mnenju Parlamenta bi morala biti finančna sredstva v delegirani uredbi opredeljena zavezujoče. Sporna uredba s tem naj ne bi prinesla nobene omembe vredne dodane vrednosti za temeljno uredbu, saj naj bi bile v sporni uredbi prerazporejene zgolj prednostne naloge financiranja, ki so bile določene v členu 4(2) in v Prilogi I k temeljni uredbi. Razprave so zadevale tudi posvetovanje Parlamenta v pripravljalni fazi sporne uredbe.

16. Februarja 2014 sta se Parlament in Komisija dogovorila, da bo Komisija za *Uradni list Evropske unije* pripravila izjavo, v kateri bo zagotovila, da bo izvajala instrument za povezovanje Evrope v skladu z okvirnimi zneski, ki so določeni v sporočilu, objavljenem 7. januarja 2014. Poleg tega je Komisija navedla, da bo popravila obrazložitev sporne uredbe glede na posvetovanje s Parlamentom. Parlament je v zvezi s tem Komisijo pozval, naj se sporna uredba popravi tudi tako, da se v uredbi ugotovi, da je Komisija temeljno uredbu dopolnila in ne spremenila.<sup>9</sup>

5 — Ti so, prvič, vzpostavitev manjkajočih povezav, odpravljanje ozkih grl, izboljšanje interoperabilnosti železniškega sistema, zlasti pa izboljšanje čezmejnih odsekov; drugič, dolgoročno zagotavljanje trajnostnih in učinkovitih prometnih sistemov zaradi priprave na pričakovane prihodnje prometne tokove in omogočanja dekarbonizacije vseh načinov prevoza s preходом na inovativne nizkoogljicne in energetske učinkovite prometne tehnologije ob zagotavljanju čim večje možne varnosti in, tretjič, optimiziranje združevanja in medsebojnega povezovanja načinov prevoza ter izboljšanje interoperabilnosti prevoznih storitev ob hkratnem zagotavljanju dostopnosti prometne infrastrukture (člen 4(2) temeljne uredbe).

6 — Za prvi cilj so na primer navedene naslednje prednostne naloge: i) predhodno določeni projekti v koridorjih osrednjega omrežja (železnice, celinske plovne poti, ceste, pomorska in celinska pristanišča); ii) predhodno določeni projekti na drugih odsekih osrednjega omrežja (železnice, celinske plovne poti, ceste, pomorska in celinska pristanišča); iii) interoperabilnost železniškega sistema in iv) uvedba ERTMS.

7 — COM(2013) 940 final.

8 — V prvem delu tega sporočila, objavljenega 7. januarja 2014, je za instrument za povezovanje Evrope načrtovan proračun v višini 26,250 milijarde EUR, vključno z 11,305 milijarde EUR namenskih sredstev za države članice, ki so upravičene do financiranja iz Kohezijskega sklada. Komisija v sporočilu ocenjuje, da se bo večji del sredstev namenil prednostnim nalogam prvega cilja (glede vsebine ciljev glej opombo 5 teh sklepnih predlogov). V točki 3.1.1(a) sporočila bi se lahko po ocenah Komisije na primer za izvedbo glavne manjkajoče čezmejnne povezave med letoma 2014 in 2020 izčrpalo do 5 milijard EUR in za projekt baltske železnice 3,6 milijarde EUR. Poleg tega Komisija v odstavku 3.1.1 od (b) do (e) navaja nadaljnje čezmejnne odseke, ozka grla in projekte, ki zagotavljajo povezovanje različnih načinov prevoza na koridorjih jedrnega omrežja, za katere bi se skupaj potrebovalo od 3,5 do 4,5 milijarde EUR. Tudi večina kohezijskih sredstev v višini 11,3 milijarde EUR bo porabljena za čezmejnne projekte ali projekte ozkih grl na koridorjih jedrnega omrežja. Ocena Komisije glede drugih prednostnih nalog v zvezi z možno finančno podporo je vsebovana v točki 3.1.2 tega sporočila.

9 — Vendar se Evropski parlament in Komisija ne strinjata o tem, v kateri fazi razprave se je postavilo vprašanje o značaju sporne uredbe kot ukrepa, ki spreminja ali dopolnjuje temeljno uredbu.

17. Ker nista niti Evropski parlament niti Svet v skladu s členom 26(5) temeljne uredbe nasprotovala temu pravnemu aktu v roku dveh mesecev od uradnega obvestila o sporni uredbi, je bila sporna uredba 19. marca 2014 objavljena v *Uradnem listu Evropske unije* in je začela veljati naslednji dan. Komisija je poleg tega 19. marca 2014 objavila izjavo,<sup>10</sup> v kateri je izjavila, da namerava „izvajati instrument za povezovanje Evrope – prometni sektor v skladu z okvirnimi zneski za posamezne prednostne naloge za financiranje iz Sporočila Komisije (COM(2013) 940), brez poseganja v potrebno prožnost za izvrševanje proračuna.“

18. Dalje, Komisija je 14. maja 2014 sprejela popravek sporne uredbe.<sup>11</sup> S tem popravkom je bila spremenjena točka 2 obrazložitvenega memoranduma („Posvetovanja pred sprejetjem akta“) sporne uredbe, kot sledi:

*„besedilo:* Komisija se je posvetovala s strokovnjaki iz organov držav članic in predstavniki Evropskega parlamenta priložnostnih sestankih, ki so potekali 26. septembra 2013, 7. novembra 2013 in 9. decembra 2013.

*se glasi:* „Komisija se je v prisotnosti strokovnjakov Evropskega parlamenta posvetovala s strokovnjaki iz organov držav članic, in sicer na priložnostnih sestankih, ki so potekali 26. septembra 2013, 7. novembra 2013 in 9. decembra 2013.“

19. Razen tega se sporne uredbe ni popravljalo.

#### IV – Postopek pred Sodiščem

20. Ničnostno tožbo Parlamenta je sodno tajništvo Sodišča prejelo 11. junija 2014. Komisija je 21. avgusta 2014 predložila odgovor na tožbo. Parlament je 1. oktobra 2014 vložil repliko in Komisija 11. novembra 2014 dupliko.

21. Z aktom, vloženim 25. septembra 2014 v sodnem tajništvu Sodišča, je Svet vložil predlog za intervencijo v podporo predlogom Parlamenta. Temu predlogu se je 22. oktobra 2014 ugodilo.

22. Parlament, ki ga podpira Svet, v tožbi predlaga, naj se sporna uredba razglasi za nično in Komisiji naloži plačilo stroškov postopka. Parlament utemeljuje svojo tožbo na podlagi tožbenega razloga, v katerem trdi, da Komisija ni upoštevala pogojev, določenih v členu 21(3) temeljne uredbe za prenos pooblastil, temveč je pooblastilo, ki je bilo nanjo preneseno s temeljno uredbo, prekoračila s tem, da je to uredbo spremenila, namesto da bi jo dopolnila.

23. Komisija predlaga, naj se tožbo zavrže kot nedopustno in, podredno, naj se jo zavrne kot neutemeljeno. Prvič, tožba naj bi bila nedopustna, ker edini tožbeni razlog Parlamenta temelji izključno na tem, da je Komisija podrobno določila prednostne naloge financiranja s tem, da je v Prilogo I k temeljni uredbi vstavila del VI, namesto da bi sprejela ločeni pravni akt, ki bi dopolnil temeljno uredbo. Vendar Parlament ne trdi, da bi naj bila vsebina sporne uredbe nezakonita, to pomeni, da tožba temelji izključno na domnevni kršitvi postopka v zvezi s sporno uredbo. Drugič, če bi Sodišče še naprej štelo tožbo kot dopustno, Komisija predlaga, podredno, naj se tožbo zavrne kot neutemeljeno. V členu 21(3) temeljne uredbe naj ne bi bilo podrobneje navedeno, kako mora Komisija podrobno opredeliti prednostne naloge financiranja, tako da ta določba ne nasprotuje opredelitvi prednostnih nalog z dodajanjem novega dela v Prilogo I k temeljni uredbi. Takšno dodajanje naj ne bi vsebinsko spremenilo določb temeljne uredbe. V nasprotju s stališčem Parlamenta naj v tem primeru razlaga izrazov „dopoln[itev]“ in „sprem[emba]“ iz člena 290(1) ne bi bila bistvena.

10 — UL C 80, str. 6.

11 — COM(2014) 3055 final.



24. Parlament, Komisija in Svet so se 9. julija 2015 udeležili obravnave.

## V – Presoja

### A – Dopustnost tožbe

25. Iz razloga, navedenega v točki 23 zgoraj, Komisija predlaga, naj se tožbo zavrže kot nedopustno, saj temelji izključno na kršitvi postopka. Dalje, opozarja, da je v skladu s členom 263 PDEU za tožbe, ki so vložene zaradi bistvenih kršitev postopka, pristojno Sodišče. Vendar domnevna kršitev ne more biti bistvena, saj naj bi Komisija tudi po mnenju Parlamenta lahko sprejela ločeni pravni akt z enako vsebino ali popravila sporno uredbo s popravkom.

26. Po mnenju Parlamenta temelji predlog Komisije, naj se tožbo zavrže kot nedopustno, na nesporazumu glede postopka v smislu člena 263 PDEU in oblike ukrepanja. S postopkom v smislu člena 263 PDEU je mišljen postopek, ki ga je treba upoštevati pred sprejetjem akta ali pri njegovem sprejetju.<sup>12</sup> Parlament tudi ni trdil, da je bil pri sprejetju sporne uredbe kršen navedeni postopek. Komisija naj bi predvsem prekoračila pooblastila, ker je sprejela pravni akt, za katerega s prenosom pooblastil ni bila upravičena, da ga sprejme.<sup>13</sup>

27. Rad bi opozoril, da prihaja v francoščini na tem mestu do zamenjave med izrazoma „forme“ in „formes“. Medtem ko s prvonavedenim izrazom lahko vsekakor poimenujemo obliko pravnega akta, se zadnjenavedeni v členu 263 PDEU razume prav kot postopkovna pravila, ki jih je treba upoštevati pred sprejetjem akta ali v fazi njegovega sprejetja. Nevarnost take zamenjave ne obstaja npr. v finski ali angleški različici člena 263 PDEU.<sup>14</sup> Tudi v skladu s sodno prakso Sodišča je npr. neupoštevanje *postopkovnih pravil* v zvezi s sprejetjem akta, ki posega v položaj – Komisija npr. ne sprejme neke odločbe v roku, ki ga je določil zakonodajalec Unije – bistvena kršitev postopka.<sup>15</sup>

28. Ker gre pri postopku v smislu člena 263 PDEU, na katerega se Komisija sklicuje, za postopkovne zahteve, o katerih se ne trdi, da naj bi jih Komisija kršila, se strinjam s stališčem Parlamenta, da se tožba nanaša na morebitne prekoračitve pooblastil Komisije in ne na kršitev postopka. Zato je tožba dopustna.

### B – Pravni okvir zadeve

29. Ker pravna podlaga glede prenosa pooblastil v členu 21(3) in na splošno v členu 21 temeljne uredbe ni izrecno navedena, je najprej treba ugotoviti, ali temelji sprejetje sporne uredbe prav na členu 290 PDEU. V spornem členu 21(3) temeljne uredbe je Komisija pooblaščen, da podrobno navede prednostno financiranje, ne da bi bilo izrecno pojasnjeno, na čem to pooblastilo temelji.

12 — Kot primere postopka v smislu člena 263 PDEU Parlament med drugim navaja posvetovanje z institucijami ali organi Unije, postopke glede glasovanja in postopke, ki ščitijo interese udeležencev, npr. zaslišanje in obveznost obrazložitve.

13 — Kot primer Parlament navaja člen 53(1) PDEU, s katerim sta Parlament in Svet pooblaščen, da za določeno področje sprejemata direktive. Če pa bi Parlament in Svet sprejela uredbe, torej drugo vrsto pravnega akta, za katerega sta bila pooblaščen, da ga lahko sprejmeta, to ne bi bila kršitev postopka, temveč prekoračitev pooblastila, ki ga imata v skladu s členom 53 PDEU.

14 — Angleška različica člena 263 PDEU vsebuje: „infringement of an essential procedural requirement“.

15 — Sodbi Španija/Komisija (C-429/13 P, EU:C:2014:2310, točka 34) in Nemčija/Komisija (C-549/12 P in C-54/13 P, EU:C:2015:412, točka 92).

30. Komisija je v svojih vlogah navedla, da tukaj ne gre za razlago člena 290 PDEU, ampak izključno člena 21(3) temeljne uredbe. Razlaga člena 290 PDEU in razlika med izrazoma „dopoln[itev]“ in „sprem[emba]“, ki se uporabljata v tej določbi, tukaj nista pomembni, ker se je zakonodajalec Unije odločil ravno za to, da v členu 21(3) temeljne uredbe ni uporabil teh dveh izrazov. Izraz „podrobno nave[sti]“, ki je naveden v uredbi, s katero je bilo preneseno pooblastilo, je zato treba razlagati v skladu s sistematiko temeljne uredbe, ne da bi se opirali na vnaprej določene pojme.

31. Vendar je Komisija na obravnavi potrdila, da gre pri členu 21(3) temeljne uredbe ravno za prenos pooblastil v skladu s členom 290 PDEU, tudi če razlaga izrazov „dopoln[itev]“ in „sprem[emba]“, ki so v slednjem navedeni, ni pomembna za razlago zadevnega člena 21(3). Institucije torej soglašajo, da gre tukaj za prenos pooblastil v skladu s členom 290 PDEU.

32. Po tem pojasnilu ni nobenega dvoma, vendar zaradi jasnosti ugotavljam, da gre v primeru prenosa pooblastila na Komisijo v členu 21(3) temeljne uredbe za prenos pooblastila v smislu člena 290 PDEU in ne za npr. izvedbeno pooblastilo v smislu člena 291 PDEU. Želel bi opozoriti, da se zakonodajni akt ne sme dopolniti ali spremeniti z izvedbenim aktom, niti v svojih nebitvenih delih.<sup>16</sup> Tudi besedilo uvodne izjave 59 temeljne uredbe<sup>17</sup> in naslov njenega člena 21 („Delegirani akti“) kažeta na to, da je bil namen zakonodajalca jasen, da se pooblastila prenesejo na Komisijo v skladu s členom 290 PDEU.

### *C – Pooblastilo, preneseno na Komisijo v skladu s členom 290 PDEU*

#### 1. Uvodne opombe o razlagi določb, s katerimi se prenese pooblastilo

33. Komisija meni, da je treba člen 21(3) temeljne uredbe razlagati izključno na osnovi sistematike te uredbe. Ker pa gre za pooblastilo, preneseno v skladu s členom 290 PDEU, je po mojem mnenju mogoče izraz „podrobno nave[sti]“ iz člena 21(3) temeljne uredbe razlagati na tri različne načine.

34. Prvič, to določbo se lahko razlaga tako, da lahko z njo pooblaščen Komisija temeljno uredbo v skladu s členom 290 PDEU ali dopolni ali spremeni, vendar ne sme biti upravičena do obojega.<sup>18</sup> Druga možna razlaga je, da je zakonodajalec s tem, ko je v določbi, s katero je bilo preneseno pooblastilo, uporabil drugi izraz kot „dopolniti“ ali „spremeniti“, prepustil Komisiji v prosti preudarek, ali bo temeljni zakonodajni akt dopolnila, spremenila ali sprejela enega ali več aktov, s katerimi se bo temeljna uredba tako dopolnila kot tudi spremenila. Tretja možnost pa je, da pomeni izraz „podrobno nave[sti]“ nekaj drugega kot „dopoln[iti]“ ali „sprem[eniti]“ v smislu člena 290 PDEU, čeprav temelji prenos pooblastil na členu 290 PDEU. Ta tretja možnost bi torej pomenila, da naj bi poleg delegiranih aktov, ki dopolnjujejo in/ali spreminjajo temeljni zakonodajni akt, obstajala še tretja kategorija delegiranih aktov.

35. Da bi pojasnili, katera od teh treh možnosti pomeni pravilno razlago člena 21(3) temeljne uredbe, je treba v nasprotju s stališčem Komisije preučiti člen 290 PDEU. Sporna določba, s katero je bilo preneseno pooblastilo, namreč ne sme biti v nasprotju z določbo primarnega prava, na kateri temelji, temveč jo je treba razlagati tako, da se dosežejo cilji, zastavljeni s to določbo.<sup>19</sup>

16 — Glej sodbi Parlament/Komisija (C-65/13, EU:C:2014:2289, točka 45) in Komisija/Parlament in Svet (C-88/14, EU:C:2015:499, točka 31).

17 — Glej točko 8 teh sklepnih predlogov.

18 — Ta razlaga izhaja bodisi iz načina, ki ga je predlagal Parlament, in sicer z razlago člena 290 PDEU, da mora biti pooblastilo za spreminjanje izrecno, tako da je z drugimi izrazi kot „sprem[emba]“ načeloma vedno mišljena dopolnitev (za stališče Parlamenta glej podrobno točki 54 in 55 teh sklepnih predlogov). Nasprotno, če ni treba, da je pooblastilo za spremembo izrecno, pride v poštev ta razlaga, če se določbo, s katero se prenese pooblastilo, v skladu s členom 290 PDEU v dejanski povezavi s temeljnim zakonodajnim aktom razlaga tako, da sta kljub temu vedno mišljeni bodisi dopolnitev bodisi sprememba (glej spodaj, točke od 65 do 67 teh sklepnih predlogov).

19 — V skladu z ustaljeno sodno prakso je treba določbo sekundarnega prava Unije, kolikor je le mogoče, razlagati tako, da je združljiva s Pogodbo (glej med drugim sodbe Torrekens, 28/68, EU:C:1969:17, točka 10; Klensch in drugi, 201/85 in 202/85, EU:C:1986:439, točka 21; Rauh, C-314/89, EU:C:1991:143, točka 17; Borgmann, C-1/02, EU:C:2004:202, točka 30, in Bertelsmann in Sony Corporation of America/Impala, C-413/06 P, EU:C:2008:392, točka 174).

36. Tudi če se nesoglasje med institucijami, udeleženi v tej zadevi, samo po sebi ne nanaša na razlago izrazov „dopoln[itev]“ in „sprem[emba]“, ki so navedeni v členu 290 PDEU, je razmejitev med tema pojmom osrednjega pomena. Zato bom v nadaljevanju opredelil izraze „dopoln[itev]“ in „sprem[emba]“ v smislu člena 290 PDEU. Čeprav Sodišče o razlikovanju med tema pojmom v smislu člena 290 PDEU še ni izrazilo jasnega stališča, bom v nadaljevanju na kratko obravnaval obstoječo sodno prakso, ki vpliva na to zadevo.

## 2. Pojma „dopoln[itev]“ in „sprem[emba]“ v smislu člena 290 PDEU

37. Z Lizbonsko pogodbo se je sistem, ki zakonodajalcu omogoča prenos pooblastil na Komisijo, bistveno spremenil. Nov sistem je nadomestil tako imenovan postopek v odboru in pooblastila, ki se prenesejo na Komisijo, se jasno delijo na delegirano pooblastilo, ki je podobno zakonodajnemu pooblastilu, in izvedbeno pooblastilo.

38. Ta model je bil sprejet že v Pogodbi o Ustavi za Evropo.<sup>20</sup> Kot rešitev je bila izbrana delitev na delegirana in izvedbena pooblastila, saj do takrat v skladu z zakonodajo EU ni bilo mogoče jasno razmejiti zadeve, ki spadajo pod zakonodajo, in tiste, ki spadajo pod izvršilno vejo oblasti.<sup>21</sup> Najpomembnejša razlika, ki je bila dosežena v pripravljalnem delu za Ustavno pogodbo v zvezi z akti izvršilne oblasti, je bilo razlikovanje med akti, s katerimi se bo zakonodajni akt dalje izdelal, torej delegiranimi akti, in samimi izvedbenimi akti.<sup>22</sup> Razlikovanje znotraj nove skupine delegiranih aktov med akti, ki temeljni zakonodajni akt dopolnjujejo in spreminjajo, še ni bilo obravnavano, razen ugotovitve, da se lahko z delegiranimi akti urejajo tehnična vprašanja ali podrobnejša vprašanja, na podlagi katerih bi se zakonodajni akt podrobneje pojasnil, ali se nekateri deli zakonodajnega akta pozneje spremenijo.<sup>23</sup>

39. Ustavnopravno izhajata iz modela delegiranega pooblastila, izbranega z Lizbonsko pogodbo, za obravnavani primer dve pomembni temeljni odločitvi. Prvič, prenos zakonodajnih pooblastil je mogoč pod določenimi *materialnimi* pogoji, ki so v členu 290 PDEU na splošno omejeni že na ustavni ravni in ki jih mora zakonodajalec še konkretno natančneje omejiti v vsaki določbi, ki jo bo sprejel in s katero bo prenesel pooblastilo.<sup>24</sup> Drugič, člen 290 PDEU omogoča, da se na Komisijo prenese pooblastilo za *spremembo temeljnega zakonodajnega akta*. Z drugimi besedami, tisti, ki izvaja pooblastilo, lahko spremeni „zakon“ v *formalnem* smislu in ne sprejema samo z ločenim aktom določbe, ki vsebinsko (materialno) ustrezajo zakonu.<sup>25</sup>

20 — UL 2004, C 310, str. 1, v nadaljevanju: Ustavna pogodba. Člen I-36 Ustavne pogodbe določa, da se „lahko na Komisijo prenese pooblastilo za sprejemanje delegiranih evropskih uredb, ki dopolnjujejo ali spreminjajo kakšne nebstvene določbe evropskih zakonov ali okvirnih zakonov“. Člen I-36 Ustavne pogodbe tudi sicer v bistvenih delih ustreza besedilu člena 290 PDEU.

21 — Končno poročilo delovne skupine IX „Poenostavitev“ pri Evropski konvenciji (CONV 424/02, str. 8).

22 — Glej med drugim povzetek sestanka delovne skupine IX „Poenostavitev“ pri Evropski konvenciji z dne 24. oktobra 2002 (CONV 372/02, str. 3).

23 — Končno poročilo delovne skupine IX „Poenostavitev“ pri Evropski konvenciji (CONV 424/02, str. 9 in 10). Tudi pri bistvenih razpravah med institucijami o izvajanju člena 290 PDEU so bile očitno v ospredju predvsem možnosti zakonodajalca, da nadzoruje sprejetje delegiranih aktov, posvetovanje z nacionalnimi strokovnjaki in trajanje prenosa pooblastila (o posvetovanju v zvezi z nadzorom glej npr. Brandsma, G. J. in Blom-Hansen, J.: „Negotiating the Post-Lisbon Comitology System: Institutional Battles over Delegated Decision-Making“, *Journal of Common Market Studies* 2012, zvezek 50, št. 6, str. od 939 do 957, str. od 943 do 948).

24 — Uporaba meril člena 290 PDEU, ki so kumulativna merila, je izključno stvar zakonodajalca, ker mora biti akt ne samo splošno veljaven, temveč mora tudi dopolnjevati ali spreminjati nekatere nebstvene elemente zadevnega zakonodajnega akta. Če eden od teh dveh pogojev ni izpolnjen, je uporaba člena 290 PDEU v skladu s sporočilom Komisije o izvajanju člena 290 PDEU Pogodbe o delovanju Evropske unije izključena (Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu – Izvajanje člena 290 Pogodbe o delovanju Evropske unije – z dne 9. decembra 2009, COM(2009) 673 final, točka 2.3).

25 — Delegiran akt, ki spreminja temeljni zakonodajni akt, torej v skladu z načeli *lex posterior* in *lex specialis*, stopi na mesto ustrezne določbe temeljnega akta, čeprav gre za akt, ki ga je sprejela Komisija.



40. Komisija v sporočilu o izvajanju člena 290 PDEU navaja, prvič, da „meni, da so želeli avtorji nove pogodbe z uporabo glagola ‚spremeniti‘ zajeti hipotetične primere, v katerih je Komisija pooblaščen, da formalno spremeni temeljni akt. Ta *formalna sprememba* se lahko nanaša na besedilo enega člena ali več členov instrumenta ali na besedilo priloge, ki je s pravnega vidika sestavni del zakonodajnega instrumenta. To velja tudi, če priloga vsebuje izključno tehnične ukrepe. Če je Komisija pooblaščen, da spremeni prilogo o ukrepih, ki se splošno uporabljajo, je treba uporabiti ureditev z delegiranimi akti“.<sup>26</sup>

41. Drugič, Komisija meni, da bi moral zakonodajalec „pri ugotavljanju, ali ukrep ‚dopolnjuje‘ temeljni akt, oceniti, ali se s tem ukrepom dejansko *odključajo nova nebitvena pravila, ki bi spremenila okvir zakonodajnega akta*, pri čemer bi imela Komisija določeno stopnjo diskrecije. V primeru pritrdilnega odgovora bi se lahko štel, da ukrep ‚dopolnjuje‘ temeljni akt.“<sup>27</sup>

42. Sporočilo Komisije je bilo dopolnjeno s smernicami za službe Komisije z dne 24. junija 2011.<sup>28</sup> V skladu s temi smernicami „spremeniti“ pomeni, da se besedilo temeljnega zakonodajnega akta formalno spremeni, tako da se nebitveni elementi črtajo, na drugem mestu dodajo ali nadomestijo. Delegirani akt, ki temeljni zakonodajni akt „dopolnjuje“, je po drugi strani ločeni akt, s katerim se temeljni zakonodajni akt formalno ne spremeni.<sup>29</sup>

### 3. Sodna praksa Sodišča in njen vpliv na obravnavani primer

43. Glede uporabe sodne prakse iz obdobja pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe za razlago sedanjega člena 290 PDEU je treba ugotoviti, da je v sporočilu Komisije o izvajanju člena 290 PDEU razloženo, da opredelitev delegiranih aktov v členu 290(1) večinoma ustreza opredelitvi aktov, ki v skladu s Sklepom 1999/468/ES<sup>30</sup> sodijo pod regulativni postopek s pregledom (PRAC), ki je bil uveden s Sklepom 2006/512/ES.<sup>31</sup> V obeh primerih je uporaba zadevnih aktov splošna, njihov cilj pa je spremeniti ali dopolniti nekatere nebitvene elemente zakonodajnega akta. Kljub podobnostim se akti ne bodo nujno uporabljali enako. V novem institucionalnem okviru se področje uporabe delegiranih aktov ne sklada nujno s področjem uporabe regulativnega postopka s pregledom. Zato dosedanje prakse ne bi smeli samodejno uporabljati.<sup>32</sup>

26 — COM(2009) 673 final, točka 2.3 (Moj poudarek).

27 — Nasprotno pa se ukrepi, s katerimi naj bi se samo izvajala obstoječa pravila temeljnega akta, ne bi smeli šteti kot dopolnilni ukrepi (COM(2009) 673 final, točka 2.3, moj poudarek). Vendar naj opozorim, da gre predvsem za razmejitev med delegiranimi akti, ki dopolnjujejo temeljni zakonodajni akt, in izvedbenimi akti, ki je, kot sem že prej ugotovil, težavna (glej moje sklepne predloge v zadevi Združeno kraljestvo/Svet in Parlament, C-270/12, EU:C:2013:562, točka 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“ (v nadaljevanju: smernice za službe Komisije 2011), SEC(2011) 855.

29 — Smernice za službe Komisije 2011, točka 34.

30 — Sklep Sveta z dne 28. junija 1999 o določitvi postopkov za uresničevanje Komisiji podeljenih izvedbenih pooblastil (UL L 184, str. 23).

31 — Sklep Sveta z dne 17. julija 2006 o spremembah Sklepa 1999/468/ES o določitvi postopkov za uresničevanje Komisiji podeljenih izvedbenih pooblastil (UL L 200, str. 11).

32 — COM(2009) 673 final, točka 2.1. Glej tudi sklepne predloge pravobranilca Mengozzija v zadevi Komisija/Parlament in Svet (C-88/14, EU:C:2015:304). V skladu s točko 42 teh sklepnih predlogov je pojem „spremembe“ osnovnega akta v okviru sistema komitologije, uvedenega na podlagi člena 202 ES, jasno vključeval nalogo pravne dopolnitve („dodajanje novih elementov“), zajeto samo v skupini „pristojnost za izvajanje“. V skladu s členom 2(2) Sklepa 1999/468 je bilo treba regulativni postopek s pregledom – uveden s Sklepom 2006/512 – uporabiti, kadar je bilo Komisiji podeljeno pooblastilo za sprejemanje splošnih ukrepov, katerih namen je spremeniti nebitvene elemente osnovnega akta, tudi z odpravo nekaterih od teh elementov ali z *dopolnitvijo akta z dodanimi novimi nebitvenimi elementi*.

44. Kot je bilo ugotovljeno zgoraj v točki 36, se Sodišče še ni jasno opredelilo glede razlike med izrazoma „dopoln[itev]“ in „spre[m]emba“ v smislu člena 290 PDEU. Vendar je pravobranilec Mengozzi v sklepnih predlogih v zadevi Komisija/Parlament in Svet<sup>33</sup> ugotovil, da je glede na željo avtorjev Lizbonske pogodbe po sistematizaciji pri spremembi mehanizma prenosa zakonodajnih pooblastil v Uniji razumljivo šteti, da razlikovanje med akti, ki temeljni zakonodajni akt „dopolnjujejo“, in akti, ki ga „spreminjajo“, odraža željo po določitvi dveh skupin funkcionalno različnih delegiranih aktov.<sup>34</sup>

45. Po mnenju pravobranilca Mengozzija naj bi prva skupina obsegala ukrepe, namenjene *formalnim spremembam besedila* zakonodajnega akta, druga pa ukrepe, ki dopolnjujejo njeno normativno vsebino *brez poseganja v besedilo*. S tega vidika bi bilo *dodajanje* novih nebitvenih elementov v temeljni akt glede na izbrani pristop v smislu člena 290 PDEU „sprememba“, če so navedeni elementi vstavljeni v *besedilo* navedenega akta (v normativni del ali prilogo), in „dopolnitev“, če, nasprotno, niso namenjeni fizični vključitvi v temeljni akt, temveč jih še naprej ureja *ločen normativni akt*.<sup>35</sup> Ta razlaga ustreza razlagam, ki so podane v zgoraj navedenem sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o izvajanju člena 290 PDEU in v zgoraj navedenih smernicah za službe Komisije iz leta 2011.<sup>36</sup>

46. Sodišče je v omenjeni sodbi Komisija/Parlament in Svet<sup>37</sup> ugotovilo, da vstavev opombe v prilogo k temeljnemu aktu, to je, da se vstavi delegirani akt neposredno v besedilo tega akta, pomeni spreminjanje normativne vsebine zakonodajnega akta v smislu člena 290(1) PDEU. V tej zadevi je iz določbe temeljnega akta, s katero je bilo preneseno pooblastilo, izhajalo, da je zakonodajalec Unije nameraval akt, sprejet na podlagi te določbe, neposredno vključiti v besedilo temeljnega akta.<sup>38</sup>

47. Iz navedenih razlogov se strinjam z razlago pravobranilca Mengozzija o razlikovanju med dopolnitvijo in spremembo temeljnega akta v smislu člena 290 PDEU. Menim torej, da se s tema izrazoma razmejujeta dve skupini delegiranih aktov z različnimi *funkcijami*. S takšno opredelitvijo se ta dihotomija vsekakor prenese izključno na tehnično raven zakonodaje, ki zadeva le naravo delegiranega akta.

#### 4. Izčrpen značaj razločevanja v skladu s členom 290 PDEU

48. Naj opozorim, da je zakonodajalec v temeljni uredbi zavestno uporabil izraz „je podrobno navedeno“ namesto izrazov „dopoln[itev]“ ali „spre[m]emba“, ki so navedeni v členu 290 PDEU. Komisija je navedla, da bi se moral člen 21(3) temeljne uredbe, če bi v njem zakonodajalec uporabil enega od teh dveh izrazov iz člena 290 PDEU, razlagati v smislu teh izrazov. Ker zakonodajalec ni uporabil nobenega od teh dveh izrazov, je treba izraz „je podrobno navedeno“ razlagati izključno v smislu temeljne uredbe.

49. Vloge Komisije je mogoče najprej razlagati tako, da Komisija meni, da poleg delegiranih aktov, ki dopolnjujejo in spreminjajo temeljni akt, obstaja še tretja skupina delegiranih aktov.<sup>39</sup> Toda na obravnavi je Komisija obstoj te tretje skupine zanikala. Tako obstajata po mnenju Komisije le dve skupini delegiranih aktov, in sicer tisti, ki dopolnjujejo temeljni akt, in tisti, ki ga spreminjajo. Pri določanju pooblastil Komisije je odločilno, da se zagotovi, da delegirani akt ne bo posegal v bistvene dele temeljnega akta.

33 — C-88/14, EU:C:2015:304.

34 — Sklepni predlogi generalnega pravobranilca Mengozzija v zadevi Komisija/Parlament in Svet (C-88/14, EU:C:2015:304, točka 43).

35 — Prav tam.

36 — Glej točki 40 in 42 teh sklepnih predlogov.

37 — C-88/14, EU:C:2015:499.

38 — Sodba Komisija/Parlament in Svet (C-88/14, EU:C:2015:499, točki 43 in 44).

39 — Glej navedeno tretjo možno razlago v točki 34 teh sklepnih predlogov.

50. Na podlagi razlage člena 290 PDEU, navedene v zgornjih točkah od 45 do 47, vključuje pojem „sprememba“ akta v smislu te določbe na splošno kakršno koli formalno spremembo besedila akta ali njegove priloge, naj gre za črtanje, dodajanje ali nadomestitev katerega koli njegovega elementa.<sup>40</sup> V skladu z navedenimi ugotovitvami je treba poleg tega opozoriti, da je izraz „dopolnitev“ v členu 290 PDEU tehnične narave. Čeprav bi se npr. po splošni jezikovni rabi lahko štelo tudi kot dopolnitev temeljnega akta, če se v temeljni akt doda nova opomba ali v prilogi doda nov del, gre tako v skladu s členom 290 PDEU za spremembo temeljnega akta.<sup>41</sup> Tako je v skladu s členom 290 PDEU treba šteti, da gre za spremembo temeljne uredbe, če se v Prilogo I k tej uredbi vstavi popolnoma nov del, ne da bi se dejansko spreminjalo besedilo temeljne uredbe ali njene priloge.

51. Ker izraza „dopolnitev“ in „sprememba“ v smislu člena 290 PDEU poimenujeta dve skupini delegiranih aktov z različnimi funkcijami,<sup>42</sup> menim, da morajo vsi delegirani akti Komisije, ki so sprejeti v skladu s členom 290 PDEU, spadati v eno od teh dveh skupin. Torej gre predvsem za pravno naravo delegiranega akta, ki jo lahko določi zakonodajalec pri izvrševanju svoje diskrecijske pravice.<sup>43</sup>

52. Formalno razlikovanje med spremembo in dopolnitvijo temeljnega akta, ki je predvideno s členom 290 PDEU, omogoča, da se delegirani akti, ki temeljni akt dopolnjujejo, in takšni, ki so ga spremenili, naknadno med seboj ločijo, odvisno od vsebine akta, ki ga je Komisija sprejela. Vendar razlikovanje v členu 290 PDEU ne predvideva nobenih pravnih meril, na podlagi katerih bi zakonodajalec moral izbirati med tema dvema formalnima alternativama. Prav tako na podlagi člena 290 PDEU ni mogoče ugotoviti, ali bi Komisija morala temeljni zakonodajni akt dopolniti ali spremeniti, če je besedilo določbe, vsebovane v temeljnem aktu, s katero se prenese pooblastilo, v zvezi s tem nejasno.

53. Zato bi bilo treba dalje premisliti, kakšen pomen ima odločitev zakonodajalca, da pri prenosu pooblastil na Komisijo uporabi drug izraz kot „dopolnitev“ ali „sprememba“ v smislu člena 290 PDEU. Prvič, postavlja se vprašanje, ali zakonodajalec, če npr. uporabi izraz, kot je to storil v členu 21(3) temeljne uredbe, ki ne ustreza nobenemu od izrazov iz člena 290 PDEU, prepušča Komisiji v prosti preudarek, da spremeni ali dopolni temeljni akt v smislu člena 290 PDEU.<sup>44</sup> Drugič, v zvezi z razlago določbe, s katero se prenese pooblastilo, je tesno povezano vprašanje, ali mora biti pooblastilo za spremembo temeljnega akta vedno izrecno, kot trdi parlament. Po prvonavedeni alternativni bi lahko Komisija po mojem mnenju temeljni akt dopolnila, spremenila ali oboje. Če pa se mora pooblastilo za spremembo izrecno prenesti, sprememba temeljnega akta v zadnjenavedenem primeru ne bi bila mogoča.

40 — Sklepni predlogi generalnega pravobranilca Mengozzija v zadevi Komisija/Parlament in Svet (C-88/14, EU:C:2015:304, točka 41).

41 — To terminološko težavo ponazarja izjava Komisije na obravnavi, po kateri je „temeljni akt spremenila z dopolnitvijo“.

42 — Glej točko 47 teh sklepnih predlogov.

43 — Glej po analogiji v zvezi s prosto presojo zakonodajalca o izbiri med členoma 290 PDEU in 291 PDEU sodbo Komisija/Parlament in Svet (C-427/12, EU:C:2014:170, točka 40) in sklepane predloge generalnega pravobranilca Mengozzija v zadevi Komisija/Parlament in Svet (C-88/14, EU:C:2015:304, točki 36 in 37).

44 — Kot druga alternativa pride v poštev, da mora Komisija vedno razlagati določbo, s katero se prenese pooblastilo, da ugotovi, za kaj je bilo pooblastilo preneseno.

D – Razlaga določbe, s katero se prenese pooblastilo in v kateri ni uporabljen nobeden od obeh izrazov v smislu člena 290 PDEU, in razlaga člena 21(3) temeljne uredbe

54. Po mnenju Parlamenta mora biti pooblastilo za spremembo temeljnega akta izrecno, ker se s spremembo neposredno posega v besedilo, ki ga je sprejel zakonodajalec. Če je zakonodajalec pri prenosu pooblastil na Komisijo uporabil drug izraz kot „dopolnitev“ ali „sprememba“, bi moralo to biti pooblastilo za dopolnitev temeljnega akta. Parlament pa je na obravnavi priznal, da naj bi v praksi v nekaterih primerih tudi uporaba drugega izraza kot „sprem[emba]“ lahko pomenila pooblastilo za spremembo v smislu člena 290 PDEU.<sup>45</sup>

55. Kljub temu Parlament trdi, da Komisija z določbo, s katero je bilo preneseno pooblastilo, v členu 21(3) temeljne uredbe ni bila pooblaščenca, da lahko to spremeni.<sup>46</sup> Ker naj bi bila Komisija v številnih drugih določbah temeljne uredbe, npr. v členu 21(1), (2) in (6), izrecno in formalno pooblaščenca spremeniti temeljno uredbo, je jasno, da v členu 21(3) te uredbe takšno pooblastilo za spremembo ni bilo dano.<sup>47</sup>

56. Komisija navaja, da med akti, ki dopolnjujejo temeljni akt, in tistimi, ki ga spreminjajo, ni hierarhije, ampak so ti akti enakovredni. Med zakonodajnimi akti o spremembi bistvenih določb akta in delegiranimi akti, ki dopolnjujejo ali spreminjajo nebistvene določbe akta, v smislu člena 290 PDEU, pa gre za hierarhično razmerje. Delegirani akti se v vsakem primeru nanašajo na nebistvena področja temeljnega akta in ta območja ostanejo nebistvena, ne glede na to, ali so predmet spremembe v temeljnem aktu ali predmet posebnega akta. Člena 290 PDEU tako ni mogoče razlagati tako, da bi moral prenos pooblastil vsebovati izrecno navedbo o tem, ali ima Komisija pooblastilo za spremembo ali dopolnitev temeljnega akta.<sup>48</sup>

57. Parlament pa meni, da se „vsebina pooblastila“ v smislu člena 290 PDEU navezuje ravno na to, katero vrsto akta lahko Komisija sprejme na podlagi prenosa pooblastila, in ne toliko na vsebino delegiranega akta. Naloga zakonodajalca naj bi bila opredeliti vsebino pooblastila in ta odločitev ne more biti prepuščena prostemu preudarku Komisije.<sup>49</sup>

45 — Kot primer je Parlament navedel določbo, v kateri je Komisija zaradi upoštevanja določenega razvoja pooblaščenca za „prilagoditev“ določenega in jasno opredeljenega člena ali dela priloge. Takšno pooblastilo vsebujeta npr. člena 6(3) in 7(3) Uredbe (EU) št. 1307/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o pravilih za neposredna plačila kmetom na podlagi shem podpore v okviru skupne kmetijske politike ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 637/2008 in Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 (UL L 347, str. 608).

46 — Zanimivo je omeniti, da je Parlament v fazi sprejetja sporne uredbe menil, da bi bilo mogoče pomanjkljivosti te uredbe odpraviti s popravki. Tako bi lahko bila delegirana uredba, ki spreminja temeljno uredbo, *popravljen* tako, da bi postala delegirana uredba, ki dopolnjuje temeljno uredbo. Za ta namen bi morala biti po drugi strani spremenjena struktura celotne sporne uredbe, saj sporen del VI ne bi mogel biti neposredno vključen v Prilogo I k temeljni uredbi, temveč bi moral biti sprejet kot ločena posebna uredba. Mislim, da je vprašljivo, ali lahko do takšne spremembe sploh pride s popravkom.

47 — Po drugi strani pa se lahko tudi vprašamo, kaj je mišljeno v členu 21(4) temeljne uredbe z „na Komisijo se v skladu s členom 26 prenese pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov za zvišanje zgornje meje iz člena 14(2) na največ 20 %“ (moj poudarek). Če bi sledili razlagi Parlamenta, bi tudi „zvišanje“ v tem kontekstu načeloma pomenilo „dopolnitev“ temeljnega zakonodajnega akta, saj zaradi razlogov, ki jih je navedel Parlament, in zaradi pomanjkanja izrecnega pooblastila ne bi mogla biti mišljena „sprememba“. V tem primeru bi moralo biti zvišanje izvedeno z ločenim pravnim aktom. Gotovo je, da bi lahko v takem posameznem primeru, kot ga je Parlament navedel na obravnavi, šlo tudi za pooblastilo za spremembo zadevnega člena. Ker pa tukaj ne gre za razlago člena 21(4) temeljne uredbe, ta odstavek ne bo dalje obravnavan.

48 — Rad bi poudaril, da se v skladu s členom 290 PDEU v zakonodajnih aktih izrecno opredelijo cilji, vsebina, področje uporabe in trajanje pooblastila. Poleg tega je mogoče za prenos pooblastil opredeliti pogoje, ki se nanašajo na preklic prenosa in začetka veljavnosti delegiranih aktov.

49 — Poleg tega Parlament navaja, da sporna uredba ogroža prožnost sistema, ki je namen temeljne uredbe, saj Komisija kasneje ne more spremeniti prednostnih nalog, če so opredeljene v prilogi k temeljni uredbi. Mislim, da to stališče temelji na negotovih predpostavkah in ga zato ni treba podrobneje obravnavati. Po mojem mnenju ni nobenega razloga za domnevo, da Komisija kasneje ne sme spremeniti delegiranega akta, ki ga je sama sprejela in ki spreminja temeljni akt, če prenos pooblastila še vedno velja. Po drugi strani pa tudi ni nobenega razloga za domnevo, da Komisija lahko spremeni ločeni delegirani akt, torej ki spreminja temeljni akt, če prenos pooblastila ne velja več.



58. Po mojem mnenju ima Parlament popolnoma prav, da je naloga zakonodajalca, da opredeli vsebino pooblastila, kamor spada pravna narava delegiranega akta kot pravnega akta, ki dopolnjuje ali spreminja temeljni akt. V obravnavanem primeru pa je očitno, da zakonodajalec ni opredelil pravne narave delegiranega akta oz. da izbira ni bila jasno sprejeta. V členu 21(3) temeljne uredbe Komisija tudi ni izrecno pooblaščen za dopolnitev temeljne uredbe.

59. Ne glede na mnenje Parlamenta po mojem mnenju ni mogoče domnevati, da okoliščina, da Komisija v členu 21(3) temeljne uredbe ni izrecno pooblaščen, da spremeni to uredbo, avtomatično pomeni, da je Komisija zgolj pooblaščen, da jo dopolni. S Komisijo se namreč strinjam, da člen 290 PDEU ne vsebuje nobenega indicija, da se s spremembo bolj posega v temeljni akt kot z dopolnitvijo, tudi če gre pri spremembi za neposredne spremembe besedila.<sup>50</sup> Naj spomnim, da je bistveno merilo, da delegirani akt ne posega v bistvene določbe temeljnega akta. Ta omejitev na ustavnopravni ravni enako velja za dopolnitev kot za spremembo temeljnega akta.

60. Ločen delegirani akt, ki dopolnjuje temeljni akt, je po njegovem sprejetju tudi del pravnega okvira temeljnega akta, če formalno ni del temeljnega akta. V primerih, ko je v skladu z delegiranim pooblastilom sprejeto povsem *novo pravno pravilo*, je razlika med dopolnitvijo in spremembo temeljnega akta izključno v načinu, kako je delegirani akt napisan, izraža pa se realno s tem, kako je sestavljena morebitna pravno neobvezujoča prečiščena različica temeljnega akta. V obeh primerih izhaja pravno zavezujoče besedilo novega pravnega pravila iz delegiranega akta, objavljenega v seriji L *Uradnega lista Evropske unije*, ki že *ex hypothesi* ni razveljavil ali nadomestil nobene od določb temeljnega akta.<sup>51</sup>

61. Ker tako ni razlike med pravnimi učinki delegiranih aktov, ki dopolnjujejo in spreminjajo temeljni akt, po mojem mnenju ni razloga, da se izrecno zahteva prenos pooblastila za spremembo temeljnega akta, medtem ko ni treba, da je pooblastilo za dopolnitev nujno izrecno. V ta namen ni pomembnega ustavnopravnega ali katerega koli drugega razloga, kot npr. v povezavi z načelom demokracije, ravnovesjem med institucijami, delitvijo pristojnosti med Unijo in državami članicami ali sistemom temeljnih pravic. Ker je razlika med dopolnitvijo in spremembo v novih pravilih torej le formalna, bi bil npr. v tej zadevi končni rezultat materialno enak, tudi če bi Komisija opredelila prednostne naloge za financiranje v ločeni delegirani uredbi.<sup>52</sup>

62. Poleg tega je treba upoštevati, da lahko zakonodajalec Unije, če to želi, v določbah, s katerimi se prenese pooblastilo, uporabi izraze iz člena 290 PDEU in s tem veže pooblastilo Komisije na sprejetje aktov, ki ustrezajo tem vnaprej določenim izrazom. Če je zakonodajalcu torej pomembno, da Komisija ni pooblaščen za spremembe zakonodajnega akta, lahko to izrecno uredi s tem, da v določbi, s katero se prenese pooblastilo, uporabi izraz „dopolniti“.<sup>53</sup>

63. Udeleženi stranki sta izrazili visoko pomembnost preglednosti zakonodaje. Zlasti Parlament je izrazil zaskrbljenost, da bi lahko bila ta preglednost oslABLJENA, če bi Sodišče odločilo, da ni potrebno, da je pooblastilo za spremembo temeljnega akta izrecno. Po mojem mnenju je na splošno mogoče enako reči tudi za nejasne določbe, s katerimi se prenese pooblastilo.

64. Dalje, pojasniti je treba, ali je treba določbe, s katerimi se prenese pooblastilo, vedno razlagati tako, da je mišljena njihova dopolnitev ali sprememba, ali pa lahko Komisija odloči, ali bo sprejela akt, ki dopolnjuje in/ali spreminja temeljni akt, če zakonodajalec tega ni jasno opredelil.

50 — Kot primer sta bili v pripravljalnem delu za Ustavo za Evropo ti dve kategoriji delegiranih aktov obravnavani kot enakovredni (glej Končno poročilo delovne skupine IX „Poenostavitev“ pri Evropski konvenciji (CONV 424/02, str. 9 in 10)).

51 — Konsolidirane različice pravnih aktov EU so namenjene lažjemu dostopu do zakonodaje in institucije EU ne odgovarjajo za njihovo vsebino. Pravno veljavna besedila so objavljena v seriji L *Uradnega lista Evropske unije*.

52 — Glej tudi podoben zaključek Sodišča glede učinkov delegiranega akta v sodbi Komisija/Parlament in Svet (C-88/14, EU:C:2015:499, točka 42).

53 — To ne nasprotuje uporabi drugih, jasnejših izrazov v besedilu akta. V tem primeru bi lahko bila pooblastitev npr. določena takole: „Na Komisijo se prenese pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov, v katerih je temeljna uredba dopolnjena z določitvijo prednostnih nalog.“



65. Kot je navedeno zgoraj v točki 61, drugače kot Parlament menim, da pooblastila za spremembo ni treba izrecno prenesti. Iz tega razloga po mojem mnenju tudi ni mogoče domnevati, da je treba vse izraze, ki jih je zakonodajalec uporabil, razlagati tako, da je ob izključitvi druge alternative mišljena bodisi „sprememba“ bodisi „dopolnitev“.<sup>54</sup> Glede na raznolikost,<sup>55</sup> ki je v tem pogledu značilna za zakonodajno prakso, bi nasprotna razlaga znatno povečala negotovost glede tega, za kaj je bilo Komisiji dejansko dano pooblastilo. Načeloma naj ne bi bilo mogoče iz nobenega drugega izraza kot „dopolniti“ ali „spremeniti“ sklepati, ali je mišljena dopolnitev ali sprememba v smislu člena 290 PDEU, temveč bi bil pomen odvisen od konteksta.

66. Takšna razlaga bi povečala tveganje, da bi Sodišče v prihodnje moralo v precejšnjem številu odločati o pravno preprostih primerih, pri katerih gre za razlago nejasne določbe, s katero se prenese pooblastilo. Neznosna je misel, da bi lahko zakonodajalec izpodbijal delegiran akt, kadar koli bi želel, z utemeljitvijo, da je bil temeljni akt nepravilno dopolnjen ali spremenjen, če temelji domnevna napaka na razlagi že vnaprej nejasnega izraza, ki ga je uporabil zakonodajalec.<sup>56</sup>

67. Mislim, da je malo verjetno, da obstajajo številni primeri, v katerih je mogoče z uporabo običajnih metod razlage prava Unije z gotovostjo utemeljiti, da določen glagol, ki ga je zakonodajalec uporabil v določbi, s katero se prenese pooblastilo – kot npr. „določiti“, „definirati“, „opredeliti“ – jasno pomeni „dopolnitev“ ali „spremembo“, ne pa obojega. Tako bi bila Komisija umetno prisiljena iskati pravno „pravilen“ odgovor na vprašanje, pri katerem gre v bistvu za ustrezno zakonodajno tehniko.

68. Zato menim, da je treba člen 290 PDEU razlagati tako, da lahko zakonodajalec z izbiro drugega izraza, kot je ta v tej določbi, prepusti Komisiji v prosti preudarek, ali dopolni ali spremeni temeljni akt, če se opredelijo cilji, vsebina, področje uporabe in trajanje pooblastila v skladu s členom 290 PDEU in pooblastilo ne vpliva na bistvene določbe temeljnega akta. Ti pogoji vsekakor omejujejo prosti preudarek Komisije.

69. V tukaj spornem temeljnem aktu ni pojasnjeno, ali je z izrazom „podrobno nave[sti]“ v členu 21(3) mišljena dopolnitev ali sprememba. V skladu z razlago, navedeno zgoraj v točki 61 teh sklepnih predlogov, je razlika med tema ukrepoma le formalna in brez ustavnopravnega pomena. Poleg tega Parlament sploh ni trdil, da so vsebinske pomanjkljivosti sporne uredbe tukaj zadostovale, da bi se to uredbo v okviru tožbe zaradi nedelovanja razglasilo za nično.<sup>57</sup> Tako se tudi ne zatrjuje, da je Komisija prekoračila svoja pooblastila, s tem da je na kakršen koli drugi način kršila pogoje prenosa pooblastila ali da je posegala na bistvena področja temeljnega akta.

70. Po vsem tem menim, da Komisija pri sprejetju sporne uredbe svojih pooblastil v zvezi z obsegom prenosa pooblastila ni prekoračila. Zakonodajalec je Komisiji v členu 21(3) temeljne uredbe prenesel pooblastila za sprejemanje aktov, v katerih je „podrobno navedeno prednostno financiranje“, ne da bi opredelil, ali je treba to določitev opraviti z dopolnitvijo ali spremembo temeljnega akta v smislu člena 290 PDEU. Tako je lahko Komisija veljavno podrobno določila prednostno financiranje s tem, da je v Prilogi I k temeljni uredbi dodala nov del. Sodišču zato predlagam, naj zavrne tožbo Parlamenta ter naj se mu v skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča naloži plačilo stroškov Komisije, Svetu pa naj nosi svoje stroške v skladu s členom 140(1) Poslovnika.

54 — Naj spomnim, da ti izrazi po mnenju Parlamenta, razen tistih posebnih primerov, navedenih v opombi 45, načeloma pomenijo „dopolnitev“.

55 — Samo v Uredbi (EU) št. 508/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo in razveljavitvi uredb Sveta (ES) št. 2328/2003, (ES) št. 861/2006, (ES) št. 1198/2006 in (ES) št. 791/2007 in Uredbe (EU) št. 1255/2011 Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 149, str. 1) se uporabljajo izrazi „določiti“ (FI: yksilöidä, FR: déterminer), „opredelilev“ (FI: määrittellä, FR: préciser), „opredelilev“ (FI: vahvistaa oz. määrittää, FR: établir oz. définir), ki opisujejo preneseno pooblastilo Komisiji (glej člen 32(4), člen 40(4), člen 72(4), člen 102(1), člen 105(4) in člen 107(1)). To kaže na raznolikost izrazov, ki se uporabljajo samo v eni uredbi.

56 — Za razumevanje obsega tega tveganja je treba poleg tega upoštevati veliko število delegiranih aktov na številnih področjih prava Unije. En sam temeljni akt lahko vsebuje napatitve na desetine delegiranih aktov. V zvezi s tem glej Berrod, F. in Mestre, C.: „L'incidence des considérations organiques sur la distinction entre les actes délégués et les actes d'exécution“, RTD Eur, januar–marec 2015, str. 89.

57 — Kot je bilo potrjeno na obravnavi pa nezadovoljstvo, ki ga je že od začetka izrazil Parlament, da sporna uredba v primerjavi s temeljno uredbjo ne prinaša nobene dodane vrednosti in da dodelitev finančnih sredstev v sporni uredbi ni zavezujoča (glej točko 15 teh sklepnih predlogov), ne pomeni, da je bil naveden razlog za ničnost.

*E – Predlog za ohranitev učinkov sporne uredbe*

71. Če pa Sodišče v nasprotju z mojim predlogom odloči, da se sporno uredbo zaradi prekoračitve pooblastil razglasi za nično, bom v nadaljevanju na kratko predstavil predlog Komisije za ohranitev učinkov sporne uredbe na podlagi člena 264(2) PDEU. Parlament in Svet tej zahtevi nista nasprotovala, temveč sta se predvsem izrekla za ohranitev učinkov sporne uredbe, dokler se ta ne nadomesti z zakonodajnim aktom, ki je v skladu z veljavno zakonodajo.

72. Ob upoštevanju, da se tožba Parlamenta nanaša prej na obliko sporne uredbe kot na njeno vsebino, o kateri so se institucije konec koncev strinjale, je predlog Komisije po mojem mnenju utemeljen. Razglasiti sporno uredbo za nično, ne da bi se ohranilo njene učinke, bi lahko imelo negativne posledice za realizacijo instrumenta za povezovanje Evrope, ker je sporna uredba nujen pogoj za obstoj delovnih programov. Tako zahteva pravna varnost, da se učinki sporne uredbe v skladu s členom 264 PDEU ohranijo, če bi Sodišče v nasprotju z mojim predlogom sporno uredbo razglasilo za nično.

**VI – Predlog**

73. Ob upoštevanju navedenih preudarkov Sodišču predlagam, naj:

- tožbo Evropskega parlamenta zavrne.
- odloči, naj Evropski parlament nosi svoje stroške in stroške Evropske komisije.
- odloči, naj Svet Evropske unije nosi svoje stroške.