Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (peti senat)

z dne 17. marca 2016*

„Ničnostna tožba — Člen 290 PDEU — Pojma ‚sprememba‘ in ‚dopolnitev‘ — Uredba (EU) št. 1316/2013 — Člen 21(3) — Obseg pooblastila, prenesenega na Evropsko komisijo — Nujnost sprejetja ločenega normativnega akta — Delegirana uredba (EU) št. 275/2014“

V zadevi C-286/14,

zaradi ničnostne tožbe na podlagi člena 263 PDEU, vložene 11. junija 2014,

Evropski parlament, ki ga zastopajo L. G. Knudsen, A. Troupiotis in M. Menegatti, agenti,

tožeča stranka,

ob intervenciji:

Sveta Evropske unije, ki ga zastopata K. Michoel in Z. Kupčová, agentki,

intervenient,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopajo B. Martenczuk, M. Konstantinidis in J. Hottiaux, agenti,

tožena stranka,

SODIŠČE (peti senat),

v sestavi T. von Danwitz (poročevalec), predsednik četrtega senata v funkciji predsednika petega senata, D. Šváby, A. Rosas, E. Juhász in C. Vajda, sodniki,

generalni pravobranilec: N. Jääskinen,

sodni tajnik: V. Tourrès, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 9. julija 2015,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 1. oktobra 2015

izreka naslednjo

* Jezik postopka: francoščina.

Sodbo

1 Evropski parlament s tožbo predlaga razglasitev ničnosti Delegirane uredbe 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, v nadaljevanju: izpodbijana uredba).

Pravni okvir

Uredba (EU) št. 1316/2013

2 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) v skladu s členom 1 vzpostavlja Instrument za povezovanje Evrope (v nadaljevanju: IPE), ki določa pogoje, metode in postopke za zagotavljanje finančne pomoči Evropske unije za vseevropska omrežja, da se podprejo projekti skupnega interesa v sektorjih prometne, telekomunikacijske in energetske infrastrukture ter izkoristijo potencialne sinergije med temi sektorji. V tej uredbi je določena tudi razčlenitev sredstev, ki bodo na voljo v sklopu večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020.

3 V uvodni izjavi 59 Uredbe št. 1316/2013 je navedeno:

„[…] 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.“

4 Člen 17(1) te uredbe določa:

„Komisija z izvedbenimi akti sprejme večletne in letne delovne programe za prometni, energetski in telekomunikacijski sektor. Komisija lahko sprejme tudi večletne in letne delovne programe, ki pokrivajo več kot en sektor. […]“

5 Člen 21, od (1) do (3) ter (5) in (6), navedene uredbe določa, da Komisija sprejema delegirane akte na ta način:

„1. Pod pogojem odobritve zadevne države članice […], kot je določeno v drugem odstavku člena 172 PDEU, se na Komisijo prenese pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov v skladu s členom 26 te uredbe v zvezi s spremembo dela I Priloge I k tej uredbi, da se upoštevajo spremembe prednosti financiranja v vseevropskih omrežjih in spremembe projektov skupnega interesa, opredeljenih v Uredbi (EU) št. 1315/2013. […]

2. Na Komisijo se v skladu s členom 26 te uredbe prenese pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov za spremembo glavnih pogojev in postopkov iz dela III Priloge I k tej uredbi, s katerimi se ureja prispevek Unije za vsak finančni instrument, vzpostavljen na podlagi okvira za zadolževanje ali okvira za kapitalske naložbe iz dela III Priloge I k tej uredbi, skladno z rezultati vmesnega poročila in neodvisne celovite ocene pilotne faze pobude za projektne obveznice v okviru strategije Evropa 2020, vzpostavljene v skladu s Sklepom št. 1639/2006/ES in Uredbo (ES) št. 680/2007, in za upoštevanje spreminjajočih se tržnih pogojev, da bi izboljšali zasnovo in izvajanje finančnih instrumentov iz te uredbe.

[…]

3. 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. Komisija sprejme delegirani akt do 22. decembra 2014.

[…]

5. Če se izkaže, da je potrebno odstopanje od dodelitve za specifičen cilj v prometnem sektorju za več kot 5 odstotnih točk, se na Komisijo v skladu s členom 26 prenese pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov o spremembi okvirnih odstotkov iz dela IV Priloge I.

6. Na Komisijo se v skladu s členom 26 prenese pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov o spremembi seznama splošnih usmeritev iz dela V Priloge I, ki se upoštevajo pri določanju meril za dodelitev, da bi odsevali vmesno oceno te uredbe ali sklepne ugotovitve v zvezi z njenim izvajanjem. To se opravi na način, združljiv z zadevnimi sektorskimi smernicami.“

6 Člen 26 Uredbe št. 1316/2013 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.“

7 Del I Priloge I k Uredbi št. 1316/2013 je naslovljen „Seznam predhodno določenih projektov v jedrnem omrežju v prometnem sektorju“. Del III te priloge se nanaša na pogoje in postopke za finančna instrumenta v okviru IPE. Del IV navedene priloge določa okvirne odstotke za posamične prometne cilje, medtem ko del V vsebuje seznam splošnih usmeritev, ki se upoštevajo pri določanju meril za dodelitev.

Izpodbijana uredba

8 V uvodni izjavi 1 izpodbijane uredbe je navedeno:

„V skladu s členom 21(3) Uredbe (EU) št. 1316/2013 je v prvem letu po začetku veljavnosti navedene uredbe Komisija pooblaščena, 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, v katerem so podrobno navedene prednosti glede financiranja na področju prometa, sprejeti pred sprejetjem delovnih programov.“

9 Člen 1 izpodbijane uredbe določa:

„Besedilo iz Priloge k tej uredbi se doda kot del VI Priloge I k Uredbi (EU) št. 1316/2013.“

10 Ta del VI ima naslov „Prednosti glede financiranja na področju prometa v okviru večletnih in letnih delovnih programov“.

Predlogi strank in postopek pred Sodiščem

11 Parlament Sodišču predlaga, naj:

— izpodbijano uredbo razglasi za nično in

— Komisiji naloži plačilo stroškov.

12 Komisija Sodišču predlaga, naj:

— tožbo zavrže kot nedopustno,

— podredno, tožbo zavrne kot neutemeljeno,

— odloči, da se učinki izpodbijane uredbe štejejo za dokončne, in

— Parlamentu naloži plačilo stroškov.

13 Svetu je bila s sklepom predsednika Sodišča z dne 22. oktobra 2014 dovoljena intervencija v podporo predlogom Parlamenta.

Tožba

14 Parlament uveljavlja le en tožbeni razlog, ki se v bistvu nanaša na to, da naj bi Komisija s tem, da je s členom 1 izpodbijane uredbe dodala del VI v Prilogo I k Uredbi št. 1316/2013, namesto da bi sprejela ločen delegirani akt, prekoračila pooblastilo, ki je bilo preneseno nanjo na podlagi člena 21(3) Uredbe št. 1316/2013.

Dopustnost

Trditve strank

15 Po mnenju Komisije tožba ni dopustna, ker se nanaša na zakonodajno tehniko in obliko, ki jo je Komisija izbrala za izvrševanje delegiranega pooblastila, ki je bilo preneseno nanjo, in torej zadeva nebistveno kršitev postopka, ki ne more pripeljati do razglasitve ničnosti izpodbijane uredbe.

16 Parlament, nasprotno, meni, da je tožba dopustna.

Presoja Sodišča

17 Spomniti je treba, da sta pri nadzoru zakonitosti iz člena 263 PDEU Sodišče in Splošno sodišče Evropske unije pristojni, da odločata o tožbah zaradi nepristojnosti, bistvenih kršitev postopka, kršitve Pogodbe DEU ali katerega koli pravnega pravila v zvezi z njeno uporabo oziroma zaradi zlorabe pooblastil (sodbi Frucona Košice/Komisija, C-73/11 P, EU:C:2013:32, točka 89, in Portugalska/Komisija, C-246/11 P, EU:C:2013:118, točka 85).

18 V nasprotju s trditvijo Komisije pa vprašanje kršitve člena 21(3) Uredbe št. 1316/2013, ki ga postavlja Parlament, zadeva obseg prenosa pooblastila, ki je Komisiji dano za sprejemanje delegiranih aktov na podlagi te določbe, in je zato vsebinsko vprašanje. Tožba je zato dopustna.

Utemeljenost

Trditve strank

19 Parlament navaja, da člen 290(1) PDEU uvaja jasno razlikovanje med pooblastilom za spreminjanje zakonodajnega akta in pooblastilom za dopolnjevanje takega akta. Z uporabo glagola „spreminjati“ naj bi snovalci Pogodbe DEU želeli zajeti vse primere, v katerih ima Komisija pooblastilo za formalno spreminjanje zakonodajnega akta. Delegirano pooblastilo za „spreminjanje“ naj bi torej zadevalo odpravo, nadomestitev in spremembo tega akta, bodisi v enem od členov tega akta bodisi v prilogi. Nasprotno pa naj bi glagol „dopolnjevati“ napotoval na dodajanje novih pravnih določb. Tako naj bi delegirani akt, ki dopolnjuje zakonodajni akt, ostal ločen akt, ki formalno ne spreminja tega akta. To stališče naj bi potrjevalo Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu z dne 9. decembra 2009 – Izvajanje člena 290 PDEU (COM(2009) 673 final) in Smernice Komisije za njene službe z dne 24. junija 2011 o delegiranih aktih (SEC(2011) 855) (v nadaljevanju: Smernice o delegiranih aktih).

20 S členom 21(3) Uredbe št. 1316/2013 naj bi bilo na Komisijo preneseno pooblastilo za dopolnjevanje te uredbe. Po prepričanju zakonodajalca naj bi bilo namreč primerno Komisiji zaupati skrb za dopolnjevanje normativnega okvira, določenega na zakonodajni ravni, z ukrepi, v katerih se podrobno navede prednostno financiranje. Več drugih določb te uredbe naj bi Komisiji izrecno podeljevalo pooblastilo za njeno spreminjanje. Obrazložitev izpodbijane uredbe in Sporočilo Komisije z dne 7. januarja 2014 z naslovom „Vzpostavitev jedrnega prometnega omrežja: koridorji jedrnega omrežja in instrument za povezovanje Evrope“ (SWD(2013) 542 final) naj bi prav tako nakazovala, da izpodbijana uredba dopolnjuje Uredbo št. 1316/2013.

21 Parlament še zatrjuje, da izpodbijana uredba s tem, da podrobnosti glede prednostnega financiranja ne določa v ločenem aktu, kot to zahteva Uredba št. 1316/2013, krši normativni okvir, določen z zadnjenavedeno uredbo. Uredba št. 1316/2013 naj bi razlikovala med določbami, ki jih je določil sam zakonodajalec, delegiranimi akti in izvedbenimi ukrepi, za sprejetje katerih je pristojna Komisija. S členom 21(3) te uredbe naj bi bilo na Komisijo preneseno pooblastilo za določitev prednostnega financiranja v mejah, ki jih določajo splošni in posebni sektorski cilji, navedeni v tej uredbi. Poleg tega

bi se v skladu s tem členom tako določene prednosti morale odražati v delovnih programih, ki jih Komisija sprejme v obliki izvedbenih aktov. Iz tega naj bi izhajalo, da je zakonodajalec odločil, da se uvede „vmesna stopnja“ med določitvijo bistvenih elementov programa financiranja IPE na ravni uredbe in konkretnim izvajanjem tega programa z izvedbenimi akti.

22 Na koncu Parlament navaja, da izpodbijana uredba vpliva na prožnost, ki jo zahteva Uredba št. 1316/2013. Ker je bila vsebina izpodbijane uredbe povzeta v Uredbi št. 1316/2013, Komisija nima pooblastila za njeno spreminjanje v prihodnosti, da bi upoštevala razvoj, povezan z dejavniki, omenjenimi v uvodni izjavi 59 navedene uredbe.

23 Komisija navaja, da razlika med „dopolnitvijo“ in „spremembo“ zakonodajnega akta v smislu člena 290(1) PDEU v obravnavanem primeru ni upoštevna, ker naj se ta zadeva ne bi nanašala na razlago člena 290(1) PDEU, ampak izključno na razlago člena 21(3) Uredbe št. 1316/2013. Zadnjenavedena določba naj ne bi vsebovala niti pojma „sprememba“ niti pojma „dopolnitev“, ki sta uporabljena v členu 290(1) PDEU, ampak naj bi zgolj dovoljevala Komisiji, da „podrobneje navede“ prednostno financiranje. Glede na to izbiro zakonodajalca bi bilo treba pojem „podrobneje navesti“ razlagati v kontekstu te uredbe, ne pa se opreti na ustaljene pojme, kot jih je navedel Parlament.

24 Člen 21(3) Uredbe št. 1316/2013 naj ne bi določal, kako mora Komisija opredeliti prednostno financiranje. Ta člen naj torej ne bi izključeval vključitve novega dela v Prilogo I k tej uredbi, ne da bi se spremenila vsebina te uredbe.

25 Parlament z argumentom *a contrario*, da več drugih določb Uredbe št. 1316/2013 izrecno podeljuje Komisiji pooblastilo za spreminjanje te uredbe, ne more uspeti. Drugače kot te druge določbe naj člen 21(3) navedene uredbe ne bi dovoljeval Komisiji, da spreminja določbe te uredbe. Komisija naj bi s sprejetjem izpodbijane uredbe povsem spoštovala to omejitev, saj naj z izpodbijano uredbo določbe Uredbe št. 1316/2013 ne bi bile spremenjene, in Komisija naj bi s tem, da je prednostno financiranje vključila v Prilogo I k zadnjenavedeni uredbi, to le podrobneje navedla.

26 S sprejetjem izpodbijane uredbe naj bi Komisija popolnoma spoštovala „vmesno stopnjo“, ki jo je zakonodajalec uvedel med zakonodajnim aktom in izvedbo programa, na katero se sklicuje Parlament. Pomislek Parlamenta, da ta uredba vpliva na prožnost, ki jo zahteva Uredba št. 1316/2013, naj ne bi bil utemeljen, saj člen 21(3) te uredbe s tem, da Komisiji dopušča, da prednostno financiranje podrobneje določi z delegiranim aktom, tej tudi dopušča, da delegirani akt, ki ga je sprejela, po potrebi spremeni.

27 V odgovor na vprašanja, ki jih je Sodišče postavilo na obravnavi, je Komisija v bistvu zatrjevala, da se delegiranega pooblastila za „podrobno navedbo“ prednostnega financiranja, določenega v členu 21(3) Uredbe št. 1316/2013, ne bi smelo razumeti kot tretjo skupino delegiranega pooblastila, ki bi bilo avtonomno v primerjavi s skupinama delegiranih pooblastil iz člena 290(1) PDEU, in sicer pooblastil za „spremembo“ ali „dopolnitev“ zakonodajnega akta. Obstajali naj bi le dve skupini delegiranih pooblastil, ki sta določeni v tem členu. Vendar Komisija meni, da ji člen 21(3) te uredbe s tem, da je z njim nanjo preneseno pooblastilo za „podrobno navedbo“ prednostnega financiranja, pušča izbiro glede zakonodajne tehnike.

Presoja Sodišča

28 S členom 21(3) Uredbe št. 1316/2013 je na Komisijo preneseno pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov, v katerih se „podrobno navede“ prednostno financiranje, ki se odraža v delovnih programih iz člena 17 te uredbe.

29 Parlament v bistvu trdi, da je Komisija s tem, da je s členom 1 izpodbijane uredbe v Prilogo I k Uredbi št. 1316/2013 dodala del VI, namesto da bi sprejela ločen delegirani akt, to pooblastilo prekoračila.

30 V zvezi s tem je treba, na prvem mestu, opozoriti, da je v skladu s sodno prakso Sodišča iz člena 290(1) PDEU razvidno, da se lahko v zakonodajnem aktu na Komisijo prenese pooblastilo za sprejemanje nezakonodajnih aktov, ki se splošno uporabljajo in dopolnjujejo ali spreminjajo nekatere nebistvene elemente zakonodajnega akta. V skladu z drugim pododstavkom te določbe se v zakonodajnih aktih, s katerimi je tako pooblastilo preneseno, izrecno opredelijo cilji, vsebina, področje uporabe in trajanje pooblastila. Ta zahteva pomeni, da se prenos delegiranega pooblastila nanaša na sprejetje pravil, ki spadajo pod uredbeni okvir, kakor ga opredeljuje temeljni zakonodajni akt (sodbi Komisija/Parlament in Svet, C-427/12, EU:C:2014:170, točka 38, in Komisija/Parlament in Svet, C-88/14, EU:C:2015:499, točka 29).

31 Dalje je treba spomniti, da člen 290(2), prvi pododstavek, PDEU določa, da se z zakonodajnimi akti izrecno opredelijo pogoji, ki veljajo za pooblastilo. V skladu s to določbo lahko ti pogoji določijo možnost, da Parlament ali Svet prekliče pooblastilo ali določi, da lahko delegirani akt začne veljati samo, če Parlament ali Svet v roku, določenem v zakonodajnem aktu, temu ne nasprotuje.

32 Člen 290(1) PDEU določa dve skupini delegiranih pooblastil, in sicer pooblastilo za „dopolnitev“ in pooblastilo za „spremembo“ zakonodajnega akta. Nasprotno pa v navedenem členu ni predvidena možnost za „podrobno navedbo“ nekaterih nebistvenih elementov takega akta.

33 Vendar v nasprotju s tem, kar bi bilo mogoče razbrati iz pisnih stališč Komisije, člen 21(3) Uredbe št. 1316/2013 s tem, da pooblašča Komisijo, da „podrobno navede“ prednostno financiranje, ne spada v skupino avtonomnih delegiranih pooblastil, ki je izključena iz področja uporabe člena 290(1) PDEU, temveč gre za delegirano pooblastilo v smislu zadnjenavedenega člena.

34 Iz konteksta, v katerega je umeščen člen 21(3) navedene uredbe, med drugim izhaja, da prenos pooblastila, določen s to določbo, spada v eno od skupin delegiranih pooblastil iz člena 290 PDEU.

35 V zvezi s tem je po eni strani treba ugotoviti, da se člen 21(3) Uredbe št. 1316/2013 sklicuje na člen 26 te uredbe, katere namen je zagotoviti spoštovanje zahtev iz člena 290(1) in (2) PDEU, v njegovem odstavku 2 je določeno trajanje prenosa pooblastila, v odstavkih 3 in 5 pa je določeno, da lahko Parlament ali Svet pooblastilo iz člena 21 navedene uredbe kadar koli prekliče in da delegirani akt, sprejet v skladu z zadnjenavedenim členom, začne veljati šele, če ti instituciji nista nasprotovali temu aktu v dveh mesecih od uradnega obvestila o tem aktu.

36 Po drugi strani se člen 21(2), (5) in (6) Uredbe št. 1316/2013, ki na Komisijo prenaša pooblastilo za „spreminjanje“ nekaterih elementov te uredbe v smislu člena 290 PDEU, prav tako sklicuje na člen 26 navedene uredbe.

37 Protislovna bi bila ugotovitev, da se člen 26 Uredbe št. 1316/2013, čeprav se tako odstavki 2, 5 in 6 kot odstavek 3 člena 21 te uredbe sklicujejo na člen 26 navedene uredbe, v skladu s členom 290 PDEU uporablja le v zvezi z delegiranimi pooblastili, navedenimi v členu 21(2), (5) in (6) te uredbe.

38 Poleg tega je Komisija na obravnavi priznala, da je treba za prenos pooblastila iz člena 21(3) iste uredbe šteti, da podeljuje delegirano pooblastilo v smislu člena 290(1) PDEU.

39 Na drugem mestu, preučiti je treba, ali je treba prenos pooblastila za „podrobno navedbo“ prednostnega financiranja iz člena 21(3) Uredbe št. 1316/2013 razumeti, kot da podeljuje delegirano pooblastilo za „spremembo“ te uredbe ali kot da podeljuje delegirano pooblastilo za njeno „dopolnitev“ v smislu člena 290(1) PDEU oziroma kot da pušča Komisiji izbiro, da se po lastni presoji sklicuje na eno ali drugo od navedenih pooblastil.

40 V zvezi s tem je iz besedne zveze „dopolnjujejo ali spreminjajo“ razvidno, da se skupini delegiranih pooblastil iz člena 290(1) PDEU jasno razlikujeta.

41 Prenos pooblastila za „dopolnjevanje“ zakonodajnega akta namreč dovoljuje le Komisiji, da konkretizira ta akt. Pri izvrševanju takega pooblastila je njena naloga omejena na to, da ob upoštevanju celotnega zakonodajnega akta, ki ga je sprejel zakonodajalec, podrobno opredeli nebistvene elemente zadevnega predpisa, ki jih zakonodajalec ni opredelil.

42 Nasprotno pa se s prenosom pooblastila za „spreminjanje“ zakonodajnega akta Komisiji dovoljuje, da spremeni ali razveljavi nebistvene elemente, ki jih je v tem aktu določil zakonodajalec. Kadar Komisija izvršuje tako pooblastilo, ni zavezana ravnati v skladu z elementi, katerih „sprememba“ je ravno cilj podeljenega pooblastila.

43 Ta razlaga je na eni strani podprta z razvojem nastanka člena 290 PDEU, ki lahko razkrije upoštevne elemente za razlago določbe Pogodbe DEU (glej v tem smislu sodbo Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, točka 50), in na drugi strani – kot je navedel Parlament – s pojasnili Komisije v Smernicah o delegiranih aktih, ki so lahko, čeprav ne morejo zavezovati Sodišča, koristen vir navdiha (glej po analogiji sodbi Italija/Komisija, C-310/99, EU:C:2002:143, točka 52, ter T-Mobile Czech Republic in Vodafone Czech Republic, C-508/14, EU:C:2015:657, točka 42).

44 Glede razvoja nastanka člena 290 PDEU je treba navesti, da je v bistvu povzel vsebino člena I-36 osnutka pogodbe o ustavi za Evropo (UL 2004, C 310, str. 1). Iz pripravljalnih dokumentov k zadnjenavedeni določbi in natančneje iz strani 9 končnega poročila delovne skupine IX o poenostavitvi Evropske konvencije z dne 29. novembra 2002 (CONV 424/02) je razvidno, da so bili delegirani akti v teh dokumentih opredeljeni kot akti, „ki temeljiteje razlagajo ali spreminjajo nekatere elemente zakonodajnega akta z natančno določeno obliko pooblastila zakonodajalca“.

45 Glede Smernic o delegiranih aktih Komisija v njihovi točki 40 pojasnjuje, da se zakonodajalec, kadar pooblastilo za „dopolnitev“ zakonodajnega akta podeli Komisiji, odloči, da ne sprejme izčrpne zakonodaje in se omeji na določitev bistvenih elementov, pri čemer nalogo njihove konkretizacije prepusti Komisiji. Nasprotno pa v skladu s točko 34 teh smernic Komisija v okviru izvrševanja pooblastila za „spremembo“ zakonodajnega akta vključi v akt formalne spremembe tako, da v akt doda nove nebistvene elemente ali pa jih nadomesti oziroma odpravi.

46 Razlike, ugotovljene v predhodnih točkah, med dvema skupinama delegiranih pooblastil, določenima v členu 290(1) PDEU, nasprotujejo temu, da bi se Komisiji lahko priznalo pooblastilo, da sama določi naravo delegiranega pooblastila, ki je preneseno nanjo. V teh okoliščinah in da bi se zagotovila preglednost zakonodajnega postopka, ta določba zahteva, da zakonodajalec določi naravo pooblastila, ki ga namerava prenesti na Komisijo.

47 V zvezi s pooblastilom, prenesenim na Komisijo s členom 21(3) Uredbe št. 1316/2013, je treba ugotoviti, da ta določba s tem, da Komisiji daje pooblastilo za sprejetje delegiranih aktov, v katerih „podrobno navede“ prednostno financiranje, dovoljuje Komisiji, da „dopolnjuje“ to uredbo v smislu člena 290 PDEU.

48 Zakonodajalec je namreč sam v delih I in od III do V Priloge I k navedeni uredbi sprejel seznam predhodno določenih projektov v jedrnem omrežju v prometnem sektorju, pogoje in postopke za finančne instrumente IPE, okvirne odstotke za posamezne specifične prometne cilje in seznam splošnih usmeritev, ki se upoštevajo pri določanju meril za dodelitev, pri tem pa je Komisiji v členu 21(1), (2), (5) in (6) iste uredbe izrecno dano pooblastilo za „spreminjanje“ teh elementov.

49 Vendar drugače kot pri navedenih elementih prednostnega financiranja, ki se odraža v delovnih programih iz člena 17 Uredbe št. 1316/2013, ni določil sam zakonodajalec v tej uredbi. S tem, da tega vprašanja v navedeni uredbi ni uredil, je Komisiji poveril nalogo, da te prednosti „podrobno navede“ v delegiranem aktu, ki je v skladu s členom 21(3) iste uredbe moral biti sprejet do 22. decembra 2014.

50 Člen 21(3) Uredbe št. 1316/2013 tako Komisiji s tem, da ji podeljuje pooblastilo, da „podrobno navede“ prednostno financiranje, ki se odraža v delovnih programih iz člena 17 te uredbe, ne dovoljuje, da spremeni elemente, ki so že bili sprejeti v tej uredbi, temveč ji dovoljuje, da to uredbo konkretizira tako, da določi podrobnosti, ki jih zakonodajalec ni opredelil, pri čemer pa mora še naprej popolnoma spoštovati določbe iz same uredbe.

51 To razlago potrjuje uvodna izjava 59 Uredbe št. 1316/2013, ki vzpostavlja jasno razlikovanje med pooblastilom za „spreminjanje“ in pooblastilom za „podrobno navedbo“ nekaterih elementov te uredbe, saj je v njej navedeno, da ima Komisija pooblastilo, da v skladu s členom 290 PDEU sprejme akte v zvezi s sprejetjem sprememb dela I Priloge I k navedeni uredbi in da podrobno navede prednostno financiranje za ukrepe, upravičene do financiranja na podlagi člena 7(2) iste uredbe, kar bi se moralo odražati tudi v delovnih programih.

52 Na tretjem mestu, preučiti je treba, ali izvrševanje pooblastila iz člena 21(3) Uredbe št. 1316/2013 zahteva sprejetje akta, ki je ločen od te uredbe.

53 V zvezi s tem je treba po eni strani ugotoviti, da iz razlogov normativne jasnosti in preglednosti zakonodajnega postopka Komisija v okviru izvrševanja pooblastila za „spreminjanje“ zakonodajnega akta ne more dodati elementa v samo besedilo tega akta. Tako dodajanje bi namreč lahko povzročilo zmedo glede pravne podlage tega elementa, ker bi samo besedilo zakonodajnega akta tako vsebovalo element, ki temelji na izvajanju – s strani Komisije – delegiranega pooblastila, na podlagi katerega ji ni dovoljeno spreminjati ali razveljaviti tega akta.

54 Na drugi strani je treba spomniti, da je namen možnosti delegiranja pooblastil, ki jo določa člen 290 PDEU, zakonodajalcu omogočiti, da se osredotoči na bistvene elemente zakonodaje in na tiste nebistvene elemente, za katere meni, da jih je primerno zakonsko urediti, pri čemer pa Komisiji poverja nalogo „dopolnjevanja“ nekaterih nebistvenih elementov sprejetega zakonodajnega akta oziroma „spreminjanja“ takih elementov v okviru delegiranega ji pooblastila.

55 Elementa, ki ga je Komisija sprejela v okviru izvrševanja pooblastila za „dopolnitev“ zakonodajnega akta in ki je kljub vsemu sestavni del tega akta, pa nato ni mogoče nadomestiti ali odpraviti v okviru izvrševanja tega pooblastila, ki je pripeljalo do njegovega sprejetja, ker se za tako ravnanje zahteva pooblastilo za „spremembo“ navedenega akta. Zato mora zakonodajalec ukrepati, ko postane potrebno nadomestiti ali odpraviti dodani element, in sicer bodisi, da sam sprejme zakonodajni akt, bodisi da na Komisijo prenese delegirano pooblastilo za „spreminjanje“ zadevnega akta. Tako bi bila vključitev – v okviru izvrševanja pooblastila za „dopolnjevanje“ zakonodajnega akta – elementa v samo besedilo tega akta v nasprotju z učinkovito uporabo takega pooblastila.

56 Kadar pa Komisija „dopolni“ zakonodajni akt s sprejetjem ločenega akta, lahko po potrebi ta akt spremeni, ne da bi bila zavezana spremeniti sam zakonodajni akt.

57 Iz tega sledi, da izvrševanje delegiranega pooblastila za „dopolnitev“ zakonodajnega akta v smislu člena 290 PDEU zahteva, da Komisija sprejme ločen akt.

58 To sklepanje potrjujeta tudi točki 34 in 40 Smernic o delegiranih aktih, v skladu s katerima mora biti akt, ki „dopolnjuje“ zakonodajni akt, sprejet v obliki akta, ki je ločen od zakonodajnega akta, in tega akta ne sme formalno dopolnjevati.

59 Kot je razvidno iz točke 47 te sodbe, člen 21(3) Uredbe št. 1316/2013 s tem, da na Komisijo prenaša pooblastilo za sprejetje delegiranih aktov, s katerimi se „podrobno navede“ prednostno financiranje, ki se odraža v delovnih programih iz člena 17 te uredbe, Komisiji dovoljuje, da „dopolnjuje […]“ navedeno uredbo v smislu člena 290 PDEU. Zato je bila Komisija v okviru izvrševanja pooblastila iz navedenega člena 21(3) dolžna sprejeti akt, ki je ločen od iste uredbe. Komisija je s tem, da je

s členom 1 izpodbijane uredbe dodala del VI k Prilogi I Uredbe št. 1316/2013, to obveznost kršila, saj tako ni upoštevala razlike med dvema skupinama delegiranih pooblastil, določenih v členu 290(1) PDEU.

60 Ta kršitev med drugim izhaja iz naslova izpodbijane uredbe, v katerem Komisija uredbo opisuje kot „spremembo“ Priloge I k Uredbi št. 1316/2013, čeprav je treba za pooblastilo za „podrobno navedbo“ prednostnega financiranja iz člena 21(3) te uredbe šteti, da podeljuje delegirano pooblastilo za „dopolnitev“ zakonodajnega akta v smislu člena 290(1) PDEU.

61 Zato je Komisija kršila člen 21(3) navedene uredbe. Taka kršitev pravil o pristojnosti, ki so določena v členu 290 PDEU, povzroči razglasitev ničnosti izpodbijane uredbe.

62 Na četrtem mestu, v zvezi z vprašanjem iz točke 18 te sodbe in v delu, v katerem Komisija oporeka temu, da ta kršitev povzroči razglasitev ničnosti izpodbijane uredbe, je treba spomniti, da člen 1 izpodbijane uredbe s tem, da v Uredbo št. 1316/2013 kot del VI k Prilogi I k tej uredbi dodaja seznam prednostnega financiranja iz Priloge k izpodbijani uredbi, odslej Komisiji preprečuje, da bi ta seznam spremenila, saj člen 21(3) Uredbe št. 1316/2013 Komisiji ne dopušča „spreminjanja“ zadnjenavedene uredbe.

63 V teh okoliščinah kršitev obveznosti sprejetja ločenega akta povzroči ničnost izpodbijane uredbe, in to še toliko bolj, ker je iz uvodne izjave 59 Uredbe št. 1316/2013 razvidno, da je bilo pooblastilo za podrobno navedbo prednosti glede financiranja na Komisijo preneseno „zaradi upoštevanja morebitnih sprememb pri političnih prednostnih nalogah, tehnoloških zmogljivostih in prometnih tokovih“.

64 Glede na vse navedene preudarke je treba edinemu tožbenemu razlogu, ki ga je uveljavljal Parlament, ugoditi in zato izpodbijano uredbo razglasiti za nično.

Predlog za ohranitev učinkov izpodbijane uredbe

65 Komisija predlaga Sodišču, naj, če bo izpodbijano uredbo razglasilo za nično, njene učinke ohrani, dokler ne bo nadomeščena z novim aktom. Taka ohranitev bi bila po prepričanju Parlamenta koristna.

66 Spomniti je treba, da lahko Sodišče na podlagi člena 264, drugi odstavek, PDEU, če meni, da je to potrebno, določi tiste učinke akta, ki je razglašen za ničen, ki jih je treba šteti za dokončne.

67 V zvezi s tem iz sodne prakse Sodišča izhaja, da je iz razlogov pravne varnosti mogoče učinke takega akta ohraniti, zlasti če bi takojšnje posledice ničnosti tega akta povzročile resne negativne posledice, zakonitost izpodbijanega akta pa se ne izpodbija iz razlogov v zvezi z njegovim ciljem ali vsebino, temveč zaradi nepristojnosti izdajatelja tega akta ali bistvene kršitve postopka (glej sodbo Parlament in Komisija/Svet, C-103/12 in C-165/12, EU:C:2014:2400, točka 90 in navedena sodna praksa).

68 V obravnavanem primeru je izpodbijana uredba pravna podlaga za delovne programe iz člena 17 Uredbe št. 1316/2013, ki so podlaga za pozive k predlogom za izbor projektov skupnega interesa, ki se financirajo z IPE.

69 Po navedbah Komisije bi sama razglasitev ničnosti izpodbijane uredbe ogrozila tako letne in večletne delovne programe, ki temeljijo na tej uredbi, kot pozive k predlogom za izbor projektov skupnega interesa, izdane na osnovi teh programov, ki bi bili avtomatično neveljavni. Taka neveljavnost pa bi ogrozila izvajanje IPE in bi povzročila znatno škodo vsem zadevnim udeležencem.

70 V teh okoliščinah obstajajo utemeljeni razlogi pravne varnosti, ki upravičujejo, da Sodišče predlogu za ohranitev učinkov izpodbijane uredbe ugodi.

71 Zato je treba učinke te uredbe ohraniti, dokler ne bo v razumnem roku, ki ne sme preseči šestih mesecev od dneva razglasitve te sodbe, začel veljati nov akt, ki jo bo nadomestil.

Stroški

72 V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker je Parlament predlagal, naj se Komisiji naloži plačilo stroškov, in ta s predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov. V skladu s členom 140(1) Poslovnika Svet nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (peti senat) razsodilo:

1. **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 se razglasi za nično.**

2. **Učinki Delegirane uredbe št. 275/2014 se ohranijo, dokler ne bo v razumnem roku, ki ne sme preseči šestih mesecev od dneva razglasitve te sodbe, začel veljati nov akt, ki jo bo nadomestil.**

3. **Evropski komisiji se naloži plačilo stroškov.**

4. **Svet Evropske unije nosi svoje stroške.**

Podpisi