



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

18. března 2014*

„Žaloba na neplatnost — Volba právního základu — Články 290 SFEU a 291 SFEU — Akt v přenesené pravomoci a prováděcí akt — Nařízení (EU) č. 528/2012 — Článek 80 odst. 1 — Biocidní přípravky — Evropská agentura pro chemické látky — Stanovení poplatků Komisí“

Ve věci C-427/12,

jejímž předmětem je žaloba na neplatnost na základě článku 263 SFEU, podaná dne 19. září 2012,

Evropská komise, zastoupená B. Smuldersem, C. Zadrou a E. Manhaevem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

proti

Evropskému parlamentu, zastoupenému L. Visaggiem a A. Troupiotisem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

Radě Evropské unie, zastoupené M. Moorem a I. Šulce, jako zmocněnci,

žalovaným,

podporovaným

Českou republikou, zastoupenou M. Smolkem, E. Rufferem a D. Hadrouškem, jako zmocněnci,

Dánským královstvím, zastoupeným V. Pasternak Jørgensen a C. Thorningem, jako zmocněnci,

Francouzskou republikou, zastoupenou G. de Berguesem a D. Colasem, jakož i N. Rouam, jako zmocněnci,

Nizozemským královstvím, zastoupeným M. Bulterman a M. Noort, jako zmocněnkyněmi,

Finskou republikou, zastoupenou H. Leppo a J. Leppem, jako zmocněnci,

Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska, zastoupeným C. Murrell a M. Holtem, jako zmocněnci, ve spolupráci s B. Kennellym, barrister,

vedlejšími účastníky řízení,

* Jednací jazyk: francouzština.

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, K. Lenaerts (zpravodaj), místopředseda, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, E. Juhász a M. Safjan, předsedové senátů, A. Rosas, E. Levits, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, A. Arabadžev, C. Toader, D. Šváby a S. Rodin, soudci,

generální advokát: P. Cruz Villalón,

vedoucí soudní kanceláře: V. Tourrès, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 1. října 2013,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 19. prosince 2013,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Svou žalobou se Evropská komise domáhá zrušení čl. 80 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 528/2012 ze dne 22. května 2012 o dodávání biocidních přípravků na trh a jejich používání (Úř. věst. L 167, s. 1) v rozsahu, v němž toto ustanovení uvádí, že opatření stanovící poplatky hrazené Evropské agentuře pro chemické látky (dále jen „agentura“) mají být přijata prostřednictvím aktu založeného na čl. 291 odst. 2 SFEU (dále jen „prováděcí akt“), a nikoliv prostřednictvím aktu přijatého na základě čl. 290 odst. 1 SFEU (dále jen „akt v přenesené pravomoci“).

Právní rámec

Nařízení č. 528/2012

- 2 Nařízení č. 528/2012, které harmonizuje některá pravidla dodávání biocidních přípravků na trh a jejich používání, ukládá agentuře, jak vyplývá z bodu 17 odůvodnění tohoto nařízení, specifické „úkoly související s hodnocením účinných látek a povolováním určitých kategorií biocidních přípravků ze strany Unie [...]“.
- 3 V bodě 64 odůvodnění uvedeného nařízení se uvádí:

„Náklady na postupy související s fungováním tohoto nařízení by měly být hrazeny těmi, kdo dodávají biocidní přípravky na trh nebo kdo o takové dodávání usilují, a těmi, kdo podporují schválení účinných látek. Za účelem podpory hladkého fungování vnitřního trhu je vhodné stanovit určitá obecná pravidla použitelná na poplatky splatné agentuře i příslušným orgánům členských států, přičemž je třeba rovněž případně zohlednit zvláštní potřeby malých a středních podniků.“

- 4 Na základě čl. 7 odst. 2 prvního pododstavce, čl. 13 odst. 3 druhého pododstavce, čl. 43 odst. 2 prvního pododstavce, čl. 45 odst. 1 a 3, čl. 50 odst. 2 druhého pododstavce, čl. 54 odst. 1 a 3 a čl. 80 odst. 1 písm. a) nařízení č. 528/2012 se agentuře hradí poplatek za její účast v postupech schválení účinné látky nebo provedení následných změn podmínek schválení účinné látky, obnovení takového schválení, povolení biocidních přípravků Unii, obnovení a změny takového povolení, jakož i určení technické rovnocennosti účinných látek. Podle čl. 77 odst. 1 třetího pododstavce téhož nařízení, „[o]soba, která podává odvolání [proti rozhodnutím přijatým agenturou], může být povinna zaplatit poplatky [...]“.

5 Co se týče lhůt pro zaplacení poplatků hrazených agentuře, čl. 7 odst. 2 první pododstavec, čl. 13 odst. 3 druhý pododstavec, čl. 43 odst. 2 první pododstavec, čl. 45 odst. 3 druhý pododstavec a čl. 54 odst. 3 uvedeného nařízení stanoví, že „[a]gentura informuje žadatele o poplatcích splatných podle čl. 80 odst. 1 a zamítne žádost, pokud žadatel nezaplatí poplatek ve lhůtě 30 dnů“.

6 Článek 78 odst. 1 nařízení č. 528/2012, týkající se rozpočtu agentury, stanoví:

„Pro účely tohoto nařízení sestávají příjmy agentury z:

- a) příspěvku Unie uvedeného v souhrnném rozpočtu Evropské unie (oddíl Komise);
- b) poplatků hrazených agentuře v souladu s tímto nařízením;
- c) veškerých poplatků hrazených agentuře za služby, které poskytuje v rámci tohoto nařízení;
- d) z dobrovolných příspěvků členských států.“

7 Článek 80 nařízení č. 528/2012, nadepsaný „Poplatky a platby“, stanoví:

„1. Komise přijme na základě zásad stanovených v odstavci 3 prováděcí nařízení, kterým stanoví:

- a) poplatky hrazené agentuře, včetně ročního poplatku za přípravky, které obdržely povolení Unie v souladu s kapitolou VIII a poplatek za žádosti o vzájemné uznávání v souladu s kapitolou VII;
- b) pravidla stanovující podmínky pro snížené poplatky, osvobození od poplatků a kompenzaci určenou pro člena Výboru pro biocidní přípravky ve funkci zpravodaje a
- c) podmínky platby.

Uvedené prováděcí nařízení se přijme přezkumným postupem podle čl. 82 odst. 3. Použije se pouze na poplatky splatné agentuře.

Agentura může vybírat platby za další služby, které poskytuje.

Poplatky splatné agentuře se stanoví na takové úrovni, aby se zajistilo, že příjmy z těchto poplatků spolu s dalšími zdroji příjmů agentury podle tohoto nařízení postačují k pokrytí nákladů na poskytované služby. Splatné poplatky zveřejňuje agentura.

2. Členské státy přímo účtují žadatelům poplatky za služby, které poskytují v souvislosti s postupy podle tohoto nařízení, včetně služeb vykonávaných příslušnými orgány členských států ve funkci hodnotícího příslušného orgánu.

Komise na základě zásad stanovených v odstavci 3 vydá pokyny týkající se harmonizované struktury poplatků.

Členské státy mohou v souvislosti s biocidními přípravky dodávanými na jejich trhy uložit roční poplatky.

Členské státy mohou vybírat poplatky za další služby, které poskytují.

Členské státy stanoví a zveřejní výši poplatků splatných jejich příslušným orgánům.

3. V prováděcím nařízení uvedeném v prvním odstavci, jakož i v rámci vlastních pravidel členských států týkající[ch] se poplatků se dodržují tyto zásady:

- a) výše poplatků je stanovena tak, aby se zajistilo, že příjmy plynoucí z těchto poplatků v zásadě postačují na pokrytí nákladů poskytovaných služeb a jejich objem nepřevyšuje částku nezbytnou k pokrytí těchto nákladů;
- b) poplatek je částečně nahrazen v případech, kdy žadatel ve stanovené lhůtě nepředloží požadované informace;
- c) přiměřeně se zohlední zvláštní potřeby malých a středních podniků, včetně možnosti rozdělit platby do několika splátek a etap;
- d) ve struktuře a výši poplatků se zohlední, zda se informace předkládají společně, nebo jednotlivě;
- e) za řádně odůvodněných okolností, a souhlasí-li s tím agentura nebo příslušný orgán, může být od poplatku zcela nebo částečně upuštěno a
- f) lhůty pro zaplacení poplatků se stanoví tak, že se náležitě zohlední lhůty pro postupy určené tímto nařízením.“

8 Podle článku 97 druhého pododstavce nařízení č. 528/2012 se tento předpis použije ode dne 1. září 2013.

Řízení před Soudním dvorem a návrhová žádání účastníků řízení

- 9 Rozhodnutími předsedy Soudního dvora ze dne 15. ledna 2013 a 5. února 2013 bylo povoleno vedlejší účastenství České republiky, Francouzské republiky, Nizozemského království, Finské republiky, jakož i Spojeného království Velké Británie a Severního Irska na podporu návrhových žádání Evropského parlamentu a Rady Evropské unie. Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 5. února 2013 bylo povoleno vedlejší účastenství Dánského království na podporu návrhových žádání Rady.
- 10 Komise navrhuje, aby Soudní dvůr:
 - zrušil čl. 80 odst. 1 nařízení č. 528/2012 v rozsahu, v němž uvádí, že opatření stanovící poplatky hrazené agentuře mají být přijata prostřednictvím prováděcího aktu podle článku 291 SFEU, a nikoliv prostřednictvím aktu v přenesené pravomoci přijatého na základě článku 290 SFEU;
 - zachoval účinky zrušeného ustanovení, jakož i všech aktů přijatých na jeho základě, dokud v přiměřené lhůtě nenabude účinnosti nové ustanovení, které jej má nahradit;
 - uložil Parlamentu a Radě náhradu nákladů řízení.
- 11 Podpůrně, pro případ, že by měl Soudní dvůr za to, že tento návrh na částečné zrušení uvedeného nařízení není přípustný, navrhuje Komise, aby Soudní dvůr zrušil uvedené nařízení v celém rozsahu a zachoval jeho časové účinky.
- 12 Parlament a Rada navrhují, aby Soudní dvůr:
 - žalobu zamítl a
 - uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

- 13 Parlament kromě toho podpůrně pro případ, že by Soudní dvůr žalobě vyhověl, navrhuje, aby účinky čl. 80 odst. 1 nařízení č. 528/2012, jakož i všech aktů přijatých na jeho základě, byly zachovány, dokud v přiměřené lhůtě nenabude účinnosti nové ustanovení, které má zrušené ustanovení nahradit.

K přípustnosti

Argumentace účastníků řízení

- 14 Rada, podporovaná Nizozemským královstvím a Spojeným královstvím, uvádí, že návrh na částečné zrušení nařízení č. 528/2012 je nepřijatelný, jelikož čl. 80 odst. 1 tohoto nařízení, jehož zrušení Komise požaduje, nelze oddělit od ostatních ustanovení tohoto nařízení. Na podporu tohoto závěru poukazují Rada a tyto členské státy na skutečnost, že zaplacení poplatku je podmínkou účasti agentury v celém postupu schvalování biocidního přípravku.
- 15 Parlament, Komise a Finská republika mají naopak za to, že zrušením samotného čl. 80 odst. 1 nařízení č. 528/2012 by nebyla dotčena podstata tohoto nařízení. Návrh na částečné zrušení je tedy podle nich přípustný.

Závěry Soudního dvora

- 16 Podle ustálené judikatury Soudního dvora je částečné zrušení unijního aktu možné pouze v případě, že jsou části, jejichž zrušení je požadováno, oddělitelné od zbývající části aktu (viz zejména rozsudky Komise v. Rada, C-29/99, EU:C:2002:734, bod 45, a Německo v. Komise, C-239/01, EU:C:2003:514, bod 33). Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že tento požadavek oddělitelnosti není splněn, jestliže částečné zrušení aktu způsobí změnu jeho podstaty (rozsudek Komise v. Polsko, C-504/09 P, EU:C:2012:178, bod 98 a citovaná judikatura).
- 17 V projednávané věci je třeba připomenout, že nařízení č. 528/2012 stanoví harmonizovaná pravidla pro dodávání biocidních přípravků na trh a jejich používání. V rámci tohoto nařízení vykonává agentura úkoly související s hodnocením účinných látek a povolováním určitých kategorií biocidních přípravků ze strany Unie.
- 18 Jak uvedl generální advokát v bodě 19 svého stanoviska, čl. 80 odst. 1 nařízení č. 528/2012 se omezuje na to, že přiznává Komisi pravomoc nezbytnou k přijetí prováděcího nařízení, které upřesní poplatky hrazené agentuře za činnosti vykonávané v rámci provádění tohoto nařízení, jakož i podmínky platby těchto poplatků.
- 19 Z toho vyplývá, že čl. 80 odst. 1 nařízení č. 528/2012 se týká oddělitelného prvku právního rámce stanoveného tímto nařízením, a jeho případným zrušením by tudíž nebyla dotčena podstata tohoto nařízení.
- 20 Žaloba Komise znějící na částečné zrušení nařízení č. 528/2012 je tedy přípustná.

K věci samé

Argumentace účastníků řízení

- 21 Komise uplatňuje na podporu své žaloby jediný důvod, vycházející z porušení Smlouvy o FEU a spočívající v nerespektování systému přiznávání pravomocí, které může unijní zákonodárce svěřit Komisi na základě článků 290 SFEU a 291 SFEU.

- 22 Co se týče příslušných oblastí působnosti uvedených článků, Komise zaprvé tvrdí, že pravomoc, která je jí svěřena na základě článku 291 SFEU je čistě prováděcí povahy, kdežto na základě článku 290 SFEU má pravomoci kvazilegislativní povahy.
- 23 Zadruhé rozhodnutí unijního zákonodárce přiznat Komisi pravomoc přijmout akt v přenesené pravomoci nebo prováděcí akt musí být podle Komise založeno na objektivních a jednoznačných skutečnostech, které jsou přezkoumatelné soudem. V tomto ohledu Komise zdůrazňuje, že příslušné oblasti působnosti článků 290 SFEU a 291 SFEU jsou odlišné a vzájemně se vylučující. Kromě toho se s ohledem na samotné znění těchto článků jediné rozhodující kritérium umožňující rozlišovat mezi aktem v přenesené pravomoci a prováděcím aktem týká povahy a předmětu pravomocí svěřených Komisi. Jestliže je cílem těchto pravomocí přijetí norem s obecnou působností, které nejsou podstatné a jejichž právní funkcí je dokončit právní rámec dotčeného legislativního aktu, doplňují tyto normy legislativní akt v souladu s čl. 290 odst. 1 prvním pododstavcem SFEU. Jestliže je naopak účelem těchto norem pouze provedení pravidel již stanovených v základním aktu a zároveň zajištění jednotných podmínek uplatňování v Unii, vztahuje se na ně článek 291 SFEU. Výkonem prováděcích pravomocí na základě posledně uvedeného článku nemůže být nijak dotčen obsah legislativního aktu.
- 24 Ani okolnost, že legislativní ustanovení přiznávající pravomoc Komisi je velmi podrobné, ani prostor k posouzení, který z něj pro tento orgán vyplývá, ani to, zda akt, který má tento orgán přijmout, stanoví nová práva a povinnosti, nelze, jsou-li tyto skutečnosti posuzovány samostatně, považovat za rozhodující při rozlišování mezi akty v přenesené pravomoci a prováděcími akty. To, zda pravomoc svěřená Komisi spadá pod přenesení legislativní pravomoci, nebo pod prováděcí pravomoc, je dáno povahou a předmětem této pravomoci.
- 25 Co se týče legality čl. 80 odst. 1 nařízení č. 528/2012, Komise tvrdí, že unijní zákonodárce jí tímto ustanovením nesprávně svěřil prováděcí pravomoc podle článku 291 SFEU. Přezkum povahy a předmětu pravomocí, které jsou jí takto svěřeny, totiž podle ní ukazuje, že bude muset přijmout akt doplňující některé nepodstatné prvky legislativního aktu ve smyslu článku 290 SFEU.
- 26 Komise zaprvé zdůrazňuje, že podle článku 78 nařízení č. 528/2012 sestávají příjmy agentury nejen z poplatků hrazených agentuře, ale i z příspěvku Unie, veškerých poplatků hrazených agentuře za služby, které poskytuje, jakož i ze všech dobrovolných příspěvků členských států. Článek 80 tohoto nařízení však nestanoví kritéria, která mají zajistit koordinaci a soudržnost mezi jednotlivými způsoby financování agentury.
- 27 Zadruhé z odstavce 1 článku 80 nařízení č. 528/2012 ve spojení s odstavcem 3 téhož článku podle Komise vyplývá, že podle „zásad“ v oblasti poplatků stanovených těmito ustanoveními nemá Komise za úkol pouze stanovit pro každé povolovací řízení výši příslušného poplatku. Odstavec 1 písm. a) a odst. 3 písm. a) tohoto článku totiž stanoví, že poplatky musí být „v zásadě“ přiměřené poskytovaným službám a pokrývat náklady na ně. Komisi tedy přísluší vymezit výjimky ze zásady na základě specifických kritérií, a tudíž doplnit legislativní mechanismus. Pokud jde dále o pravidla stanovující podmínky pro snížené poplatky, osvobození od poplatků a kompenzaci, o nichž hovoří tentýž čl. 80 odst. 1 písm. b) a odst. 3 písm. e), unijní zákonodárce neupřesnil, jaké okolnosti odůvodňují, aby od poplatku nebo jeho části bylo upuštěno. Uvedená ustanovení tak dávají Komisi pravomoc doplnit právní úpravu v dané oblasti doplněním prvků, které nejsou podstatné.
- 28 Totéž platí i pro „podmínky platby“ ve smyslu čl. 80 odst. 1 písm. c) nařízení č. 528/2012, což je pojem, jehož rozsah není upřesněn, a který tedy může označovat jak pouhé způsoby platby, jejichž porušení by nemělo na povolovací řízení žádný vliv, tak podmínky, jejichž porušení by mohlo mít pro vyhovění žádosti o povolení škodlivé důsledky.

- 29 Komise se dovolává rovněž skutečnosti, že čl. 80 odst. 3 písm. c) nařízení č. 528/2012 uvádí, že musí „přiměřeně“ zohlednit zvláštní potřeby malých a středních podniků, což jí ponechává nejen volbu způsobů „provedení“, ale i pravomoc doplnit legislativní rámec stanovením obecných kritérií týkajících se snížení poplatků, na které mohou mít malé a střední podniky nárok.
- 30 Konečně skutečnost, že čl. 80 odst. 3 nařízení č. 528/2012 upřesňuje rovněž zásady, které musí být respektovány pravidly členských států v oblasti poplatků, nemá podle Komise žádný vliv na to, zda pravomoci přiznané Komisi spadají do oblasti aktů v přenesené pravomoci podle článku 290 SFEU, nebo do oblasti prováděcích aktů přijímaných na základě článku 291 SFEU.
- 31 Parlament a Rada, jakož i všechny členské státy, které vstoupily do tohoto sporu jako vedlejší účastníci, tvrdí, že čl. 80 odst. 1 nařízení č. 528/2012 právem svěřuje Komisi prováděcí pravomoc ve smyslu článku 291 SFEU. Systém poplatků, jak je stanoven v tomto článku 80, je podle jejich názoru totiž dostatečně podrobný a na legislativní úrovni dostatečně vymezen, takže pravomoci přiznané Komisi mají pouze prováděcí povahu ve smyslu článku 291 SFEU.

Závěry Soudního dvora

- 32 Článek 80 odst. 1 nařízení č. 528/2012 přiznává Komisi pravomoc přijmout prováděcí nařízení podle čl. 291 odst. 2 SFEU týkající se poplatků hrazených agentuře v souvislosti s různými jejími činnostmi v rámci provádění tohoto nařízení.
- 33 Je nutné konstatovat, že článek 291 SFEU neposkytuje žádnou definici pojmu „prováděcí akt“, ale omezuje se na to, že v odstavci 2 odkazuje na nezbytnost přijetí takového aktu Komisí, nebo v některých specifických případech Radou, k zajištění toho, aby byl právně závazný akt Unie v jejím rámci proveden za jednotných podmínek.
- 34 Z článku 291 odst. 2 SFEU kromě toho vyplývá, že pouze v případě, že „[jsou] pro provedení právně závazných aktů Unie nezbytné jednotné podmínky, svěří tyto akty prováděcí pravomoci Komisi nebo ve zvláštních, náležitě odůvodněných případech a v případech uvedených v člancích 24 [SEU] a 26 [SEU] Radě“.
- 35 Konečně pojem „prováděcí akt“ ve smyslu článku 291 SFEU musí být posuzován ve vztahu k pojmu „akt v přenesené pravomoci“, jak vyplývá z článku 290 SFEU.
- 36 Před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost totiž výraz „prováděcí pravomoci“ obsažený v čl. 202 třetí odrážce ES pokrýval pravomoc provést na úrovni Unie legislativní akt Unie nebo některá jeho ustanovení a za určitých okolností i pravomoc přijímat normativní akty, kterými se doplňují nebo mění prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné. Evropský konvent navrhl rozlišovat mezi těmito dvěma typy pravomocí, což se projevilo v člancích I-35 a I-36 návrhu Smlouvy o Ústavě pro Evropu. Tato změna byla nakonec převzata Lisabonskou smlouvou v člancích 290 SFEU a 291 SFEU.
- 37 Podle čl. 290 odst. 1 prvního pododstavce SFEU lze „[l]egislativním aktem [...] na Komisi přenést pravomoc přijímat nelegislativní akty s obecnou působností, kterými se doplňují nebo mění některé prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné“.
- 38 Pokud unijní zákonodárce svěří Komisi v legislativním aktu přenesenou pravomoc na základě čl. 290 odst. 1 SFEU, má posledně uvedená přijmout pravidla, kterými se doplňují nebo mění prvky tohoto aktu, které nejsou podstatné. Podle druhého pododstavce tohoto ustanovení musí být cíle, obsah, rozsah a doba trvání přenesení pravomoci výslovně vymezeny legislativním aktem provádějícím takové přenesení. Tento požadavek implikuje, že účelem přiznání přenesené pravomoci je přijetí pravidel, která patří do normativního rámce, jak jej vymezuje základní legislativní akt.

- 39 Naproti tomu, pokud tentýž zákonodárce svěří Komisi prováděcí pravomoc na základě čl. 291 odst. 2 SFEU, má posledně uvedená upřesnit obsah legislativního aktu za účelem zajištění jeho provedení za jednotných podmínek ve všech členských státech.
- 40 Je třeba zdůraznit, že unijní zákonodárce disponuje posuzovací pravomocí při rozhodování, zda přízná Komisi přenesenou pravomoc podle čl. 290 odst. 1 SFEU, nebo prováděcí pravomoc podle čl. 291 odst. 2 SFEU. Soudní přezkum je tak omezen na zjevně nesprávná posouzení týkající se toho, zda zákonodárce mohl mít důvodně za to, zaprvé že právní rámec, který stanovil v případě systému poplatků uvedeného v čl. 80 odst. 1 nařízení č. 528/2010, vyžaduje za účelem svého provedení pouze upřesnění, a jeho nepodstatné prvky nemusí být doplněny ani změněny, a zadruhé že ustanovení nařízení č. 528/2012 týkající se tohoto systému vyžadují k provedení jednotné podmínky.
- 41 Zaprvé, čl. 80 odst. 1 nařízení č. 528/2012 přiznává Komisi pravomoc „stanovit“ poplatky hrazené agentuře, podmínky jejich platby, jakož i některá pravidla týkající se snížení poplatků, osvobození od nich a kompenzace „na základě zásad stanovených v odstavci 3 [uvedeného článku]“.
- 42 V této souvislosti je třeba konstatovat, zaprvé že bod 64 odůvodnění nařízení č. 528/2012 zakotvuje samotnou zásadu placení poplatků agentuře, a zadruhé, že toto nařízení v čl. 80 odst. 1 posledním pododstavci uvádí, že uvedené poplatky „se stanoví na takové úrovni, aby se zajistilo, že příjmy z těchto poplatků spolu s dalšími zdroji příjmů agentury podle tohoto nařízení postačují k pokrytí nákladů na poskytované služby.“
- 43 Hlavní zásadu systému poplatků stanoveného v čl. 80 odst. 1 nařízení č. 528/2012 tak stanovil sám zákonodárce, když rozhodl, že poplatky budou sloužit pouze k pokrytí nákladů na služby a nemohou být použity k plnění jiných cílů ani být stanoveny ve výši nepřiměřené k nákladům na služby poskytované agenturou.
- 44 Na rozdíl od toho, co tvrdí Komise, okolnost, že nařízení č. 528/2012 nestanoví kritéria koordinace mezi jednotlivými zdroji financování agentury uvedenými v čl. 78 odst. 1 tohoto nařízení, a skutečnost, že podle jeho čl. 80 odst. 3 písm. a) musí vybírané poplatky „v zásadě“ pokrývat náklady, nijak nehovoří ve prospěch přiznání přenesené pravomoci Komisi.
- 45 V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že stanovení výše poplatků placených agentuře na úrovni postačující k pokrytí nákladů na jí poskytované služby je z povahy věci úkonem založeným na odhadu budoucího vývoje a podléhající určitým nahodilostem, jako je zejména počet žádostí předložených agentuře. Jak uvádí Parlament a Rada, výraz „v zásadě“ tak vyjadřuje v podstatě obtížnost zajištění, aby poplatky vybírané agenturou za všech okolností postačovaly k pokrytí nákladů příslušných služeb. Ostatně z tohoto důvodu čl. 78 odst. 1 uvedeného nařízení počítá i s jinými zdroji financování agentury, které společně s poplatky umožňují takové pokrytí zajistit.
- 46 Kromě toho je nutné konstatovat, že výkon pravomoci, kterou Komisi přiznává čl. 80 odst. 1 nařízení č. 528/2012 podléhá dalším podmínkám a kritériím, které stanovil sám unijní zákonodárce v tomto legislativním aktu. V tomto ohledu odstavec 3 téhož článku stanoví, že poplatek je částečně nahrazen v případech, kdy žadatel ve stanovené lhůtě nepředloží požadované informace [odst. 3 písm. b)]; že se přiměřeně zohlední zvláštní potřeby malých a středních podniků, včetně možnosti rozdělit platby do několika splátek a etap [odst. 3 písm. c)]; že ve struktuře a výši poplatků se zohlední, zda se informace předkládají společně, nebo jednotlivě [odst. 3 písm. d)]; že za řádně odůvodněných okolností a souhlasí-li s tím agentura, může být od poplatku zcela nebo částečně upuštěno [odst. 3 písm. e)] a konečně že lhůty pro zaplacení poplatků se stanoví tak, že se náležitě zohlední lhůty pro postupy určené uvedeným nařízením [odst. 3 písm. f)].
- 47 Komise nicméně v souvislosti s pravidly stanovujícími podmínky pro snížené poplatky, osvobození od poplatků a kompenzaci, o nichž hovoří čl. 80 odst. 1 písm. b) a odst. 3 písm. e) nařízení č. 528/2012, poukazuje na to, že unijní zákonodárce neupřesnil, za jakých okolností může být od poplatku zcela

nebo částečně upuštěno, a implicitně tak přiznal Komisi pravomoc doplnit legislativní akt. Článek 80 odst. 1 písm. c) nařízení č. 528/2012 podle ní rovněž porušuje článek 291 SFEU, jelikož Komisi přiznává pravomoc stanovit „podmínky platby“ poplatků hrazených agentuře.

- 48 Tuto argumentaci nelze přijmout. Unijní zákonodárce totiž mohl mít důvodně za to, že nařízení č. 528/2012 stanoví v oblasti snížení poplatků hrazených agentuře, osvobození od nich a jejich kompenzace úplný právní rámec ve smyslu bodu 40 tohoto rozsudku, když v čl. 7 odst. 4, čl. 43 odst. 4 a čl. 80 odst. 3 písm. b) tohoto nařízení vymezil jednotlivé situace, kdy musí být umožněna částečná náhrada poplatku, když v uvedeném čl. 80 odst. 3 písm. c) uvedl, že „se zohlední zvláštní potřeby malých a středních podniků“, a když v témže odstavci 3 písm. e) uvedl, že „za řádně odůvodněných okolností a souhlasí-li s tím agentura“, může být od poplatku zcela nebo částečně upuštěno.
- 49 Totéž platí v případě pravomoci stanovit „podmínky platby“, kterou přiznává Komisi čl. 80 odst. 1 písm. c) nařízení č. 528/2012. Článek 7 odst. 2 první pododstavec, čl. 13 odst. 3 druhý pododstavec, čl. 43 odst. 2 první pododstavec, čl. 45 odst. 3 druhý pododstavec a čl. 54 odst. 3 tohoto nařízení totiž samy stanoví lhůtu 30 dnů pro zaplacení poplatku hrazeného agentuře za její jednotlivé činnosti. Podle čl. 80 odst. 3 písm. f) se lhůty pro zaplacení poplatků hrazených za ostatní činnosti agentury „stanoví tak, že se náležitě zohlední lhůty pro postupy určené tímto nařízením“. Co se týče jiných podmínek platby, čl. 80 odst. 3 písm. c) hovoří o „možnosti rozdělit platby do několika splátek a etap“ s cílem zohlednit zvláštní potřeby malých a středních podniků. Výkon pravomoci, kterou Komisi svěřuje čl. 80 odst. 1 písm. c), tímto orgánem tak zapadá do normativního rámce stanoveného samotným legislativním aktem, jehož nepodstatné prvky nemohou být prováděcím aktem změněny ani doplněny.
- 50 Konečně se Komise na podporu své žaloby dovolává rovněž skutečnosti, že čl. 80 odst. 3 písm. c) nařízení č. 528/2012 uvádí, že musí „přiměřeně“ zohlednit zvláštní potřeby malých a středních podniků, což jí podle jejího názoru svěřuje nejen volbu způsobů „provedení“, ale i pravomoc stanovit obecná kritéria určující zda a v jakém rozsahu mohou mít malé a střední podniky na snížené poplatky nárok.
- 51 Tuto argumentaci rovněž nelze přijmout. Použití výrazu „přiměřeně“ ukazuje, že prováděcí nařízení Komise nemusí stanovit ve všech případech pro malé a střední podniky snížený poplatek. Takové snížení je nutné pouze tehdy, pokud to specifika těchto podniků vyžadují. Povinnost Komise zohlednit „přiměřeně“ zvláštní potřeby malých a středních podniků tak potvrzuje skutečnost, že unijní zákonodárce považoval za nezbytné stanovit sám úplný právní rámec, ve smyslu bodu 40 tohoto rozsudku, týkající se systému poplatků stanoveného v čl. 80 odst. 1 nařízení č. 528/2012. Podle odst. 3 písm. a) a c) tohoto článku tak poplatky musí být stanoveny na úrovni, která nejenom v zásadě umožňuje pokrýt náklady služeb poskytovaných agenturou, ale která co se týče malých a středních podniků, rovněž zohledňuje specifika těchto podniků. Co se týče podmínek platby, tentýž odst. 3 písm. c) hovoří v souvislosti s malými a středními podniky o možnosti rozdělit platby do několika splátek a etap.
- 52 Z výše uvedeného vyplývá, že unijní zákonodárce mohl mít důvodně za to, že čl. 80 odst. 1 nařízení č. 528/2012 svěřuje Komisi nikoliv pravomoc doplnit prvky tohoto legislativního aktu, které nejsou podstatné, nýbrž pravomoc upřesnit jeho normativní obsah, v souladu s čl. 291 odst. 2 SFEU.
- 53 Zadruhé vzhledem k tomu, že se systém poplatků uvedený v čl. 80 odst. 1 nařízení č. 528/2012 týká poplatků hrazených agentuře Unie, lze přiznání prováděcí pravomoci Komisi podle čl. 291 odst. 2 SFEU považovat za přiměřené za účelem zajištění jednotných podmínek provedení tohoto systému v Unii.
- 54 Ze všeho výše uvedeného vyplývá, že jediný žalobní důvod, který uplatňuje Komise na podporu své žaloby, není opodstatněný, a tato žaloba tedy musí být zamítnuta.

K nákladům řízení

⁵⁵ Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Parlament a Rada požadovaly náhradu nákladů řízení a Komise neměla ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedené uložit náhradu nákladů řízení. Česká republika, Dánské království, Francouzská republika, Nizozemské království, Finská republika a Spojené království, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci na podporu návrhových žádání Parlamentu a Rady, ponесou v souladu s čl. 140 odst. 1 uvedeného řádu vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

- 1) **Žaloba se zamítá.**
- 2) **Evropské komisi se ukládá náhrada nákladů řízení.**
- 3) **Česká republika, Dánské království, Francouzská republika, Nizozemské království, Finská republika, jakož i Spojené království Velké Británie a Severního Irska ponесou vlastní náklady řízení.**

Podpisy.