



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
NIILA JÄÄSKINENA
přednesené dne 1. října 2015¹

Věc C-286/14

**Evropský parlament
proti**

Evropské komisi

„Žaloba na neplatnost — Článek 290 SFEU — Pojmy ‚doplnění‘ a ‚změna‘ základního aktu — Nařízení (EU) č. 1316/2013 — Článek 21 odst. 3 — Nařízení v přenesené pravomoci (EU) č. 275/2014 — Stanovení priorit financování v odvětví dopravy — Připojení nové části do přílohy základního nařízení — Rozsah pravomoci svěřené Komisi“

I – Úvod

1. Pojmem „norma“ se z hlediska ústavního práva označuje norma ve formálním nebo materiálním smyslu. Nezávisle na svém obsahu je normou ve formálním smyslu právní akt přijatý normotvůrcem v legislativním procesu. Jako materiální normy jsou oproti tomu označeny obecné a abstraktní právní předpisy pozitivního práva bez ohledu na to, jaké postavení zaujímá v hierarchii norem akt, ve kterém jsou obsaženy. V unijním právu umožňuje článek 290 SFEU, aby výkonný orgán Evropské unie, Evropská komise, mohl za jistých podmínek legislativní akt, který v unijním právu odpovídá normě ve formálním smyslu. Podle článku 290 SFEU totiž lze na Komisi přenést pravomoc přijímat nelegislativní akty s obecnou působností, kterými se *doplňují* nebo *mění* některé prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné².

2. Názorová neshoda mezi orgány, která vznikla v projednávané věci, se týká v podstatě otázky, zda přenesení pravomoci, v jehož rámci je na Komisi jako představitelku výkonné moci přenesena pravomoc *měnit* legislativní akty, musí vyplývat výslovně ze znění zmocňovacího aktu, který přijal normotvůrce. Evropský parlament a Rada Evropské unie jako unijní normotvůrci chtějí zjevně dosáhnout takového restriktivního výkladu přenesení pravomoci.

3. Komise přijala nařízení v přenesené pravomoci č. 275/2014 (dále jen „sporné nařízení“)³ na základě čl. 21 odst. 3 nařízení č. 1316/2013 (dále jen „základní nařízení“)⁴, tedy delegujícího ustanovení. V systému článku 290 SFEU je proto základní nařízení *základním aktem* a sporné nařízení *aktem v přenesené pravomoci*. Ve zmocňovacím ustanovení je Komisi svěřena pravomoc přijímat akty

1 — Původní jazyk: finština.

2 — Kromě toho mohou být Komisi podle článku 291 SFEU svěřeny pravomoci k provádění aktů Unie, které by jinak podle obecného pravidla náležely členským státům. K prováděcí pravomoci svěřené členským státům a k prováděcím aktům viz stanovisko generálního advokáta Cruz Villalóna ve věci Komise v. Parlament a Rada (C-427/12, EU:C:2013:871, body 57 a 58).

3 — Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 275/2014 ze dne 7. ledna 2014, kterým se mění příloha I nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1316/2013, kterým se vytváří Nástroj pro propojení Evropy (Úř. věst. L 80, s. 1).

4 — Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1316/2013 ze dne 11. prosince 2013, kterým se vytváří Nástroj pro propojení Evropy, mění nařízení (EU) č. 913/2010 a zrušují nařízení (ES) č. 680/2007 a (ES) 67/2010 (Úř. věst. L 348, s. 129).

v přenesené pravomoci, jimiž „upřesní priority financování“. Základem žaloby na neplatnost podané Parlamentem je to, že Komise upřesnila priority financování tak, že k příloze I základního nařízení připojila novou část VI namísto toho, aby přijala samostatné nařízení stejného obsahu, jímž by bylo doplněno základní nařízení.

4. Podle názoru Parlamentu by pravomoc ke změně základního aktu, což zahrnuje i připojení nové části v příloze, předpokládala, aby Komisi příslušné ustanovení tuto pravomoc jasně a výslovně svěřilo. Je-li však na Komisi přenesena pravomoc pouze k doplnění základního aktu, což je vždy, když jí nebyla výslovně svěřena pravomoc ke změně základního aktu, nemůže Komise měnit základní akt, naopak je k výkonu přenesené pravomoci doplněním základního aktu potřebné přijetí *samostatného normativního aktu*.

5. Názorová neshoda mezi Parlamentem a Komisí se zde netýká ani tak výkladu výrazů „doplňují“ a „mění“ uvedených v článku 290 SFEU, problém spíše spočívá v tom, že ve zmocňovacím ustanovení základního nařízení není použito žádného z obou výrazů. Je zde tedy zapotřebí především zjistit, který z výkladů zmocňovacího ustanovení obsaženého v základním nařízení, jímž je Komisi udělena pravomoc „[upřesnit] priority financování“, je správný.

6. Je také třeba poukázat na to, že Parlament nenapadl obsah sporného nařízení. Parlament je tedy toho názoru, že Komise mohla přijmout akt v přenesené pravomoci jako samostatný akt, který by byl obsahově stejný, a základní akt neměnit. V takovém případě by podle názoru Parlamentu problém s pravomocí nevznikl.

7. Z důvodů, které budou objasněny v předkládaném stanovisku, jsem dospěl k názoru, že Komise při přijetí sporného nařízení nepřekročila své pravomoci. Použije-li normotvůrce ve zmocňovacím ustanovení jiný výraz než „doplnit“ nebo „měnit“ ve smyslu článku 290 SFEU, ponechá na posouzení Komise, jakou právní povahu bude mít akt v přenesené pravomoci. Komise může potom zvolit, jakým způsobem přijme akt v přenesené pravomoci, tzn. zda základní akt doplní nebo změní.

II – Příslušné právní předpisy

A – Základní nařízení

8. Padesátý devátý bod odůvodnění základního nařízení zní následovně:

„Pokud jde o dopravu a energetiku, na základě hlavních směrů pro konkrétní odvětví stanovených v nařízeních (EU) č. 1315/2013 a (EU) č. 347/2013 byly vypracovány seznamy projektů, prioritních koridorů a oblastí, na něž by se toto nařízení mělo vztahovat, které by měly být zahrnuty do přílohy tohoto nařízení. Pokud jde o dopravu, měla by být za účelem zohlednění možných změn v politických prioritách a technologických možnostech i dopravních tocích na Komisi přenesena pravomoc přijímat akty v souladu s článkem 290 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „Smlouva o fungování EU“), pokud jde o přijímání změn části I přílohy I a podrobné uvádění priorit financování způsobilých opatření podle čl. 7 odst. 2, které se mají zohlednit v pracovních programech.“

9. Článek 21 („Akty v přenesené pravomoci“) odst. 3 tohoto nařízení uvádí:

„V odvětví dopravy a v rámci obecných cílů uvedených v článku 3 a konkrétních odvětvových cílů uvedených v čl. 4 odst. 2 je Komisi svěřena pravomoc přijímat akty v přenesené pravomoci v souladu s článkem 26, jimiž upřesní priority financování, které je třeba, pokud jde o opatření způsobilá podle čl. 7 odst. 2, po dobu trvání Nástroje pro propojení Evropy zohlednit v pracovních programech uvedených v článku 17. Komise přijme akt v přenesené pravomoci do 22. prosince 2014.“

10. Článek 26 („Výkon přenesení pravomoci“) základního nařízení stanoví:

„1. Pravomoc přijímat akty v přenesené pravomoci je svěřena Komisi za podmínek stanovených v tomto článku.

2. Pravomoc přijímat akty v přenesené pravomoci uvedená v článku 21 je svěřena Komisi na dobu od 1. ledna 2014 do 31. prosince 2020.

3. Evropský parlament nebo Rada mohou přenesení pravomoci uvedené v článku 21 kdykoli zrušit. Rozhodnutím o zrušení se ukončuje přenesení pravomoci v něm blíže určené. Rozhodnutí nabývá účinku prvním dnem po zveřejnění v Úředním věstníku Evropské unie nebo k pozdějšímu dni, který je v něm upřesněn. Nedotýká se platnosti žádných již platných aktů v přenesené pravomoci.

4. Přijetí aktu v přenesené pravomoci Komise neprodleně oznámí současně Evropskému parlamentu a Radě.

5. Akt v přenesené pravomoci přijatý podle článku 21 vstoupí v platnost, pouze pokud proti němu Evropský parlament nebo Rada nevysloví námitky ve lhůtě dvou měsíců ode dne, kdy jim byl tento akt oznámen, nebo pokud Evropský parlament i Rada před uplynutím této lhůty informují Komisi o tom, že námitky nevysloví. Z podnětu Evropského parlamentu nebo Rady se tato lhůta prodlouží o dva měsíce.“

B – *Sporné nařízení*

11. Komise přijala sporné nařízení podle čl. 21 odst. 3 základního nařízení. První bod odůvodnění sporného nařízení zní:

„Komisi je podle čl. 21 odst. 3 nařízení (EU) č. 1316/2013 svěřena po dobu prvního roku po vstupu uvedeného nařízení v platnost pravomoc přijímat akty v přenesené pravomoci, jimiž upřesní priority financování v oblasti dopravy, které je třeba, pokud jde o opatření způsobilá podle čl. 7 odst. 2, zohlednit v pracovních programech po dobu trvání Nástroje pro propojení Evropy. Proto je zapotřebí přijmout před přijetím pracovních programů akt v přenesené pravomoci, kterým se upřesní priority financování v oblasti dopravy.“

12. Podle článku 1 sporného nařízení „znění uvedené v příloze tohoto nařízení se doplňuje jako část VI přílohy I nařízení (EU) č. 1316/2013“.

13. V této nové části VI přílohy I základního nařízení jsou stanoveny priority financování v oblasti dopravy pro účely víceletých a ročních pracovních programů. Přitom jsou zohledněny konkrétní cíle čl. 4 odst. 2 základního nařízení, které jsou v dopravním sektoru rozděleny do tří skupin⁵, a také způsobilá opatření uvedená v čl. 7 odst. 2 základního nařízení. V části VI vyjmenovává Komise priority financování pro každý cíl⁶, aniž uvádí jednotlivé finanční podpory, které by bylo možno poskytnout.

5 — Jedná se zaprvé o zaplnění mezer, odstranění úzkých míst, zlepšení interoperability v železniční dopravě, a zvláště zlepšování přeshraničních úseků, zadruhé o zajištění dlouhodobě udržitelných a účinných dopravních systémů v rámci přípravy na očekávané budoucí dopravní toky a umožnění snížení emisí uhlíku u všech druhů dopravy prostřednictvím přechodu na inovativní nízkouhlíkové a energeticky účinné dopravní technologie při současné optimalizaci bezpečnosti a zatřetí optimalizace integrace a propojení druhů dopravy a zlepšení interoperability dopravních služeb při zajištění dostupnosti dopravních infrastruktur (čl. 4 odst. 2 základního nařízení).

6 — Pro první cíl jsou priority následující: i) předem vymezené projekty týkající se koridorů hlavní sítě (železnice, vnitrozemské vodní cesty, silnice, vnitrozemské a námořní přístavy), ii) předem vymezené projekty týkající se ostatních částí hlavní sítě (železnice, vnitrozemské vodní cesty, silnice, vnitrozemské a námořní přístavy), iii) interoperabilita železnic, a iv) zavádění ERTMS.

14. Téhož dne, kdy bylo přijato sporné nařízení, tedy 7. ledna 2014, zveřejnila Komise sdělení „Budování hlavní dopravní sítě: Koridory hlavní sítě a Nástroj pro propojení Evropy“⁷, v němž Komise mimo jiné odhaduje výši financování podle priorit⁸.

III – Základ projednávané věci

15. Komise a Parlament vedly před přijetím sporného nařízení i po jeho přijetí diskuse zvláště o tom, že sporné nařízení neobsahuje žádné závazné údaje o přidělení prostředků připadajících na hlavní body, které byly uvedeny ve sdělení Komise zveřejněném dne 7. ledna 2014. Podle názoru Parlamentu měly být přiděly prostředků závazně upraveny v nařízení v přenesené pravomoci. Sporné nařízení podle Parlamentu nepřineslo základnímu nařízení žádnou významnou přidanou hodnotu, neboť ve sporném nařízení byly priority financování stanovené v čl. 4 odst. 2 a příloze I základního nařízení pouze nově uspořádány. Diskuse se týkaly také konzultace s Parlamentem ve fázi přípravy sporného nařízení.

16. V únoru 2014 se Parlament a Komise shodly na tom, že Komise zveřejní v *Úředním věstníku Evropské unie* prohlášení, v němž ujistí, že zavede Nástroj pro propojení Evropy v souladu s orientačními částkami uvedenými ve sdělení ze dne 7. ledna 2014. Kromě toho Komise prohlásila, že s ohledem na konzultaci s Parlamentem opraví odůvodnění sporné směrnice. Parlament vyzval Komisi, aby opravila spornou směrnici v této souvislosti tak, aby v ní bylo stanoveno, že Komise základní nařízení doplnila, a nikoli změnila⁹.

17. Vzhledem k tomu, že Parlament ani Rada podle čl. 26 odst. 5 základního nařízení nevyslovily námitky ve lhůtě dvou měsíců ode dne, kdy jim bylo sporné nařízení oznámeno, bylo sporné nařízení zveřejněno dne 19. března 2014 v *Úředním věstníku Evropské unie* a následujícího dne vstoupilo v platnost. Komise kromě toho zveřejnila dne 19. března 2014 prohlášení¹⁰, „že má v úmyslu zavést Nástroj pro propojení Evropy v oblasti dopravy v souladu s orientačními částkami na jednotlivé priority financování uvedenými ve sdělení Komise [COM(2013) 940], aniž by byla dotčena flexibilita potřebná pro plnění rozpočtu“.

18. Dále přijala Komise dne 14. května 2014 opravu sporného nařízení¹¹. Touto opravou byl změněn druhý bod odůvodnění („Konzultace před přijetím aktu“) sporného nařízení následujícím způsobem:

„[M]ísto: ‚Komise konzultovala věc s odborníky úřadů členských států a se zástupci Evropského parlamentu na ad hoc zasedáních ve dnech 26. září, 7. listopadu a 9. prosince 2013‘.

má být: ‚Komise konzultovala věc s odborníky příslušných úřadů členských států za přítomnosti odborníků Evropského parlamentu na ad hoc zasedáních ve dnech 26. září, 7. listopadu a 9. prosince 2013‘.“

19. Sporné nařízení jinak nebylo opravováno.

7 — COM (2013) 940 final.

8 — V článku 1 tohoto sdělení, které bylo zveřejněno dne 7. ledna 2014, bylo odhadnuto, že rozpočet pro Nástroj pro propojení Evropy bude ve výši 26,250 miliardy eur, včetně 11,305 miliardy eur vyčleněných členským státům způsobilým čerpat prostředky z Fondu soudržnosti. Ve sdělení Komise odhaduje, že největší část prostředků bude přidělena prioritám prvního cíle (k obsahu cílů viz poznámka pod čarou 5 tohoto stanoviska). V článku 3.1.1 písm. a) sdělení Komise například odhaduje, že na významné projekty týkající se doplnění chybějících přeshraničních spojení by mohlo být vynaloženo až 5 miliard eur v letech 2014 až 2020 a na projekt tratě Rail Baltica 3,6 miliardy eur. Mimo to Komise v článku 3.1.1 písm. b) až e) vyjmenovává další projekty v koridorech hlavní sítě, které se týkají přeshraničních úseků, úzkých míst a multimodálních projektů, pro něž bude zapotřebí celkově 3,5 až 4,5 miliardy eur. Také největší část přidělu pro oblast soudržnosti ve výši 11,3 miliardy eur bude použita pro projekty v koridorech hlavní sítě týkající se přeshraničních úseků nebo úzkých míst. Odhad možné finanční podpory pro další priority je obsažen v čl. 3.1.2 sdělení

9 — Parlament a Komise se však neshodují na tom, ve které fázi diskusí vyvstala otázka povahy sporného nařízení, jakožto aktu měnicího či doplňujícího základní nařízení.

10 — Úř. věst. C 80, s. 6.

11 — C(2014) 3055 final.

IV – Řízení před Soudním dvorem

20. Žaloba na neplatnost podaná Parlamentem došla kanceláři Soudního dvora dne 11. června 2014. Komise reagovala na žalobu svou žalobní odpovědí došlou dne 21. srpna 2014. Parlament podal dne 1. října 2014 repliku a Komise dne 11. listopadu 2014 dupliku.

21. Podáním došlým kanceláři Soudního dvora dne 25. září 2014 požádala Rada o to, aby směla vstoupit do řízení jako vedlejší účastník na podporu návrhů Parlamentu. Tomuto návrhu bylo dne 22. října 2014 vyhověno.

22. Parlament podporovaný Radou požaduje v žalobě, aby bylo sporné nařízení prohlášeno za neplatné a Komisi bylo uloženo nahradit náklady řízení. Svou žalobu opírá o žalobní důvod, jímž poukazuje na to, že Komise nerespektovala podmínky přenesení pravomocí, které jsou stanoveny v čl. 21 odst. 3 základního nařízení, ale překročila pravomoc přenesenou na ni základním nařízením tím, že nařízení změnila místo toho, aby je doplnila.

23. Komise požaduje, aby žaloba byla odmítnuta jako nepřijatelná, podpůrně zamítnuta jako neopodstatněná. Zprv je žaloba nepřijatelná proto, že jediný žalobní důvod, jehož se Parlament dovolává, se opírá o skutečnost, že Komise upřesnila priority financování tím způsobem, že k příloze I základního nařízení připojila část VI namísto toho, aby přijala samostatný akt k doplnění základního nařízení. Parlament ovšem netvrdí, že sporné nařízení je protiprávní po stránce obsahové, tzn. že žaloba se opírá jen o údajnou formální chybu sporného nařízení. Pokud by přesto Soudní dvůr posoudil žalobu jako přijatelnou, požaduje Komise podpůrně, aby byla žaloba zamítnuta jako neopodstatněná. V článku 21 odst. 3 základního nařízení není blíže uvedeno, jakým způsobem má Komise upřesnit priority financování, tudíž toto ustanovení nebrání připojení nové části k příloze I základního nařízení. Takové připojení nemění po obsahové stránce ustanovení základního nařízení. Oproti tvrzení Parlamentu nezáleží podle Komise v projednávané věci na výkladu výrazů „doplňují“ a „mění“ uvedených v čl. 290 odst. 1.

24. Parlament, Komise a Rada se zúčastnily jednání, které se konalo dne 9. července 2015.

V – Posouzení

A – Přípustnost žaloby

25. Komise se v žalobním důvodu uvedeném výše v bodě 23 dovolává toho, že žaloba má být odmítnuta pro nepřijatelnost, protože se opírá výlučně o formální chybu. Poukazuje na to, že Soudní dvůr má podle článku 263 SFEU pravomoc rozhodovat o žalobách, které byly podány z důvodu porušení podstatných formálních náležitostí. Údajná chyba však nemůže být podstatná, protože i podle názoru Parlamentu mohla Komise přijmout samostatný obsahově shodný akt nebo mohla opravit sporné nařízení.

26. Podle názoru Parlamentu se návrh Komise na odmítnutí žaloby pro nepřijatelnost zakládá na nedorozumění ohledně formálních náležitostí ve smyslu článku 263 SFEU a formy aktu. Formálními náležitostmi ve smyslu článku 263 SFEU je míněn postup, který je třeba dodržet před přijetím a při přijímání aktu¹². Parlament také netvrdil, že tyto formální náležitosti byly při přijetí sporného nařízení porušeny. Naopak Komise překročila své pravomoci, protože přijala akt, k jehož přijetí nebyla přenesením pravomoci oprávněna¹³.

27. Poukazuji na to, že se zde jedná ve francouzštině o záměnu výrazů „forme“ a „formes“. Zatímco prvně uvedeným výrazem se může označovat forma aktu, v případě druhého výrazu se jedná právě o formální náležitosti zmíněné v článku 263 SFEU, které je nutno dodržet před přijetím aktu nebo ve fázi jeho přijímání. Nebezpečí takové záměny například u finské či anglické jazykové verze článku 263 SFEU nevzniká¹⁴. Také podle judikatury Soudního dvora představuje např. nedodržení *procesních pravidel*, která se týkají aktu nepříznivě zasahujícího do právního postavení, např. skutečnost, že Komise nepřijala rozhodnutí ve lhůtě stanovené unijním normotvůrcem, porušení podstatných formálních náležitostí¹⁵.

28. Vzhledem k tomu, že se u formálních náležitostí, stanovených článkem 263 SFEU, na něž se odvolává Komise, jedná o procesní pravidla, o nichž se vůbec netvrdí, že by je Komise byla porušila, souhlasím s Parlamentem v tom, že se žaloba týká právě možného překročení pravomoci Komisí, a nikoli porušení formálních náležitostí. Proto je žaloba přípustná.

B – Právní vymezení věci

29. Vzhledem k tomu, že právní základ přenesení pravomoci není v čl. 21 odst. 3 nebo obecně v článku 21 základního nařízení výslovně uveden, je nejprve třeba zkoumat, zda základem přijetí sporného nařízení je právě článek 290 SFEU. V článku 21 odst. 3 základního nařízení je Komise zmocněna k upřesnění priorit financování, aniž je konkretizováno, oč se toto zmocnění opírá.

30. Komise ve svých podáních uvedla, že zde nejde o výklad článku 290 SFEU, nýbrž výlučně o výklad čl. 21 odst. 3 základního nařízení. Výklad článku 290 SFEU a rozdíl mezi pojmy „doplňují“ a „mění“ obsaženými v tomto ustanovení zde nehrají žádnou roli, protože unijní normotvůrce se rozhodl právě pro to, že v čl. 21 odst. 3 základního nařízení žádného z obou výrazů nepoužije. Výraz „upřesnit“ použitý ve zmocňovacím nařízení je proto třeba vykládat dle systematiky základního nařízení, aniž je možné se opírat o předem stanovené pojmy.

31. Na jednání ovšem Komise zdůraznila, že v případě čl. 21 odst. 3 základního nařízení se jedná právě o přenesení pravomoci podle článku 290 SFEU, i když výklad pojmů „doplňují“ a „mění“ není pro výklad čl. 21 odst. 3 důležitý. Orgány se proto shodují v tom, že se zde jedná o přenesení pravomoci podle článku 290 SFEU.

12 — Jako příklady formálních náležitostí ve smyslu článku 263 SFEU uvádí Parlament např. konzultaci s orgány či dalšími subjekty Unie, formální náležitosti týkající se hlasování a formální náležitosti, které chrání zájmy subjektů, jako konzultaci a povinnost odůvodnění.

13 — Jako příklad zde Parlament uvádí čl. 53 odst. 1 SFEU, jímž je Parlamentu a Radě svěřena pravomoc přijmout v určité oblasti směrnice. Pokud by však Parlament a Rada přijaly nařízení, použily by tedy jiný typ aktu, než je akt, k jehož přijetí jim byla svěřena pravomoc, nejednalo by se o porušení formálních náležitostí, nýbrž o překročení pravomoci, která jim byla svěřena v článku 53 SFEU.

14 — Anglická jazyková verze článku 263 SFEU zní: „infringement of an essential procedural requirement“.

15 — Rozsudky Španělsko v. Komise (C-429/13 P, EU:C:2014:2310, bod 34) a Německo v. Komise (C-549/12 P a C-54/13 P, EU:C:2015:412, bod 92).

32. Po tomto vyjasnění nevznikají k dané věci pochybnosti, ale z důvodu jasnosti konstatuji, že u pravomoci přenesené na Komisi na základě čl. 21 odst. 3 základního nařízení se jedná právě o přenesenou pravomoc ve smyslu článku 290 SFEU, a nikoli o prováděcí pravomoc ve smyslu článku 291 SFEU. Připomínám, že legislativní akt nemůže být prováděcím aktem doplňován ani měněn, a to ani v nepodstatných prvcích¹⁶. Také znění bodu 59 odůvodnění základního nařízení¹⁷ a nadpis jeho článku 21 („Akty v přenesené pravomoci“) ukazují, že normotvůrce jednoznačně zamýšlel přenést na Komisi pravomoci podle článku 290 SFEU.

C – K pravomoci přenesené na Komisi podle článku 290 SFEU

1. Předběžné poznámky k výkladu zmocňovacích ustanovení

33. Komise se domnívá, že čl. 21 odst. 3 základního nařízení je třeba vykládat výlučně na základě systematiky tohoto nařízení. Protože se však jedná o přenesenou pravomoc podle článku 290 SFEU, může být dle mého názoru výraz „upřesnit“ použitý v čl. 21 odst. 3 základního nařízení vykládán třemi různými způsoby.

34. Zprvce může být toto ustanovení vykládáno tak, že Komise je zmocněna buď k doplnění, či ke změně základního nařízení podle článku 290 SFEU, není však oprávněna k obojímu¹⁸. Druhá výkladová možnost je ta, že normotvůrce tím, že ve zmocňovacím ustanovení použil jiný výraz než „doplnit“ nebo „měnit“, ponechal Komisi na posouzení, zda základní akt doplní, změní nebo přijme jeden, popř. více aktů, jimiž bude základní nařízení jak doplněno, tak změněno. Třetí možností je, že výraz „upřesnit“ znamená něco jiného než „doplnit“ nebo „měnit“ ve smyslu článku 290 SFEU, ačkoli přenesení pravomoci vychází z článku 290 SFEU. Tato třetí možnost by tedy znamenala, že kromě aktů doplňujících nebo měnících základní akt existuje ještě třetí kategorie aktů v přenesené pravomoci.

35. Pro účely objasnění, která z těchto tří možností představuje správný výklad čl. 21 odst. 3 základního nařízení, je na rozdíl od toho, co tvrdí Komise, nutno zkoumat článek 290 SFEU. Sporné zmocňovací ustanovení totiž nemůže být v rozporu s ustanovením primárního práva, které je základem ustanovení zmocňovacího, nýbrž je zapotřebí ho vykládat tak, aby bylo dosaženo cílů sledovaných tímto ustanovením¹⁹.

36. I když se názorová neshoda mezi zúčastněnými orgány v daném případě netýká výkladu výrazů „doplňují“ a „mění“ v článku 290 SFEU, hraje zde rozlišení mezi oběma pojmy ústřední roli. Proto v následujícím kroku posoudím pojmy „doplňují“ a „mění“ ve smyslu článku 290 SFEU. Ačkoli Soudní dvůr k rozdílu mezi těmito pojmy ve smyslu článku 290 SFEU ještě nezaujal jasný postoj, budu se následně krátce zabývat existující judikaturou, která má dopad na projednávanou věc.

16 — Viz rozsudky Parlament v. Komise (C-65/13, EU:C:2014:2289, bod 45) a Komise v. Parlament a Rada (C-88/14, EU:C:2015:499, bod 31).

17 — Viz bod 8 tohoto stanoviska.

18 — K tomuto výkladu lze dospět buď způsobem, který navrhuje Parlament, totiž výkladem článku 290 SFEU v tom smyslu, že pravomoc ke změně musí být svěřena výslovně, takže jinými výrazy, než je výraz „změna“, je v zásadě vždy míněno doplnění (ke stanovisku Parlamentu viz body 54 a 55 tohoto stanoviska). Pokud pravomoc ke změně nemusí být výslovně svěřena, připadá tento výklad v úvahu, pokud lze zmocňovací ustanovení podle článku 290 SFEU vykládat ve věcné souvislosti se základním aktem tím způsobem, že je však vždy míněno buď doplnění, nebo změna (viz níže, body 65 až 67 tohoto stanoviska).

19 — Podle ustálené judikatury se musí předpis sekundárního práva Společenství vykládat v co největším možném rozsahu tak, aby byl v souladu s ustanoveními Smlouvy (viz rozsudky Torrekens, 28/68, EU:C:1969:17, bod 10, Klensch a další 201/85 a 202/85, EU:C:1986:439, bod 21, Rauh, C-314/89, EU:C:1991:143, bod 17, Borgmann, C-1/02, EU:C:2004:202, bod 30, a Bertelsmann a Sony Corporation of America v. Impala, C-413/06 P, EU:C:2008:392, bod 174).

2. K pojmům „doplňují“ a „mění“ ve smyslu článku 290 SFEU

37. Lisabonskou smlouvou byl zásadně změněn systém, který umožňuje normotvůrci přenesení pravomocí na Komisi. Nový systém nahradil takzvaný postup projednání ve výborech a pravomoci, které lze přenést na Komisi, byly jasně rozděleny na přenesenou pravomoc, která je podobná normotvorné pravomoci, a na prováděcí pravomoc.

38. Tento model byl převzat již Smlouvou o Ústavě pro Evropu²⁰. Rozdělení na přenesené pravomoci a prováděcí pravomoci bylo zvoleno jako řešení z toho důvodu, že v unijním právu nebylo do té doby možné od sebe jasně odlišit záležitosti, které se týkaly legislativy, a ty, které se týkaly exekutivy²¹. Nejdůležitější vymezení, které se objevilo v přípravných pracích na Smlouvě o ústavě ohledně aktů exekutivy, spočívalo v rozlišení mezi akty, v nichž je legislativní akt dále rozváděn, tedy akty v přenesené pravomoci, a pouhými prováděcími akty²². Vymezení provedené v rámci nové skupiny aktů v přenesené pravomoci mezi akty doplňujícími a měnícími základní akt nebylo projednáno bez ohledu na konstatování, že prostřednictvím aktů v přenesené pravomoci by mohly být upraveny technické nebo detailní otázky, skrze něž je legislativní akt dále rozváděn, později měněny určité části legislativního aktu²³.

39. Z hlediska ústavního práva vyvstávají z modelu přenesené pravomoci zvoleného v Lisabonské smlouvě pro projednávanou věc dvě důležitá základní rozhodnutí. Zaprvé je přenesení normotvorné pravomoci možné za splnění určitých *materiálních* podmínek, které jsou obecně zakotveny na ústavní úrovni v článku 290 SFEU a které musí normotvůrce ještě konkrétně v každém jím přijatém zmocňovacím ustanovení vymezit přesněji²⁴. Zadruhé je s článkem 290 SFEU spojena možnost přenést na Komisi pravomoc ke *změně základního aktu*. Jinými slovy může ten, kdo vykonává přenesenou pravomoc, nejen přijmout ustanovení samostatným aktem, která obsahově (materiálně) odpovídají normě, ale i změnit „normu“ ve *formálním* smyslu²⁵.

40. Ve Sdělení o provádění článku 290 SFEU Komise připomíná, že „se zaprvé domnívá, že použitím slovesa „změnit“ chtěli autoři nové smlouvy pokrýt hypotetické případy, v nichž je Komise oprávněná k formální změně základního aktu. Tato *formální změna* se může týkat *znění jednoho či několika článků nástroje nebo znění přílohy*, jež je z právního hlediska součástí legislativního nástroje. Nezáleží na tom, že příloha obsahuje čistě technická opatření. Jakmile je Komise oprávněna změnit přílohu obsahující opatření s obecnou působností, je třeba uplatnit režim aktů v přenesené pravomoci“²⁶.

20 — Úř. věst. 2004, C 310, s. 1 (dále jen „Smlouva o ústavě“). Článek I-36 ústavní smlouvy stanoví, že „na Komisi [lze] přenést pravomoc přijímat evropská nařízení v přenesené pravomoci, kterými se doplňují nebo pozměňují některé prvky zákona či rámcového zákona, které nejsou podstatné“. Článek I-36 Smlouva o ústavě odpovídá také v ostatních podstatných částech znění článku 290 SFEU.

21 — Závěrečná zpráva pracovní skupiny IX o zjednodušení Smluv Evropského konventu (CONV 424/02, s. 8).

22 — Viz také shrnutí zasedání pracovní skupiny IX o zjednodušení Smluv Evropského konventu ze dne 24. října 2002 (CONV 372/02, s. 3).

23 — Závěrečná zpráva pracovní skupiny IX o zjednodušení Smluv Evropského konventu (CONV 424/02, s. 9 a 10). Také při nejdůležitějších rozhovorech, které byly vedeny mezi orgány o provádění článku 290 SFEU, šlo zjevně především o možnosti normotvůrce, jak kontrolovat přijímání aktů v přenesené pravomoci, a dále o konzultace s národními odborníky a dobu trvání přenesení pravomoci (k poradám ohledně kontroly viz Brandsma, G. J. a Blom-Hansen, J.: „Negotiating the Post-Lisbon Comitology System: Institutional Battles over Delegated Decision-Making“, *Journal of Common Market Studies* 2012, sv. 50, č. 6, s. 939–957, s. 943–948).

24 — „Uplatnění kritérií stanovených v článku 290 přísluší pouze a jedině normotvůrci, přičemž je upřesněno, že tato kritéria jsou kumulativní: akt má mít nejenom obecnou působnost, nýbrž je třeba, aby měnil nebo doplňoval ty prvky legislativního nástroje, které nejsou podstatné. Neexistence jedné ze dvou podmínek vylučuje uplatnění článku 290 SFEU“ [Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě, COM(2009) 673 final, bod 2.3]

25 — Akt v přenesené pravomoci, který mění základní akt, nastupuje proto podle zásad *lex posterior* a *lex specialis* na místo daných ustanovení základního aktu, ačkoli se jedná o akt přijatý Komisí.

26 — COM(2009) 673 final, bod 2.3 (kurziva použita jen v tomto stanovisku).

41. Zadruhé podle názoru Komise, „aby mohl zákonodárce určit, zda opatření „doplňuje“ základní akt, musel by posoudit, zda budoucí opatření *dodává* konkrétně *nová pravidla, která nejsou podstatná a která mění rámeček legislativního aktu*, přičemž Komisi ponechávají prostor pro uvážení. V případě, že tomu tak je, mohlo by být toto opatření považováno za „doplnění“ základního aktu“²⁷.

42. Sdělení Komise bylo doplněno pokyny pro útvary Komise ze dne 24. června 2011²⁸. Podle těchto pokynů „změnit“ znamená, že se text základního aktu formálně změní tím, že prvky, které nejsou podstatné, budou vymazány, vloženy nebo přidány. Akt v přenesené pravomoci, který základní akt „doplňuje“, je naproti tomu samostatný akt, kterým není základní akt formálně měněn²⁹.

3. K judikatuře Soudního dvora s dopady na projednávanou věc

43. K použití judikatury z doby před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost na výklad nynějšího článku 290 SFEU je třeba konstatovat, že ve sdělení Komise o provádění článku 290 SFEU je uvedeno, že definice aktů v přenesené pravomoci uvedená v čl. 290 odst. 1 odpovídá definici aktů, které po rozhodnutí 1999/468/ES³⁰ spadají pod regulativní postup s kontrolou zavedený rozhodnutím 2006/512/ES³¹. V obou případech mají dotyčné akty ve skutečnosti obecnou působnost a jejich cílem je změnit nebo doplnit některé prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné. Podobnost kritérií nicméně neznámá, že budou prováděny stejným způsobem. V novém institucionálním kontextu nemusí být oblast působnosti aktů v přenesené pravomoci přesnou kopií oblasti působnosti regulativního postupu s kontrolou. Je třeba se tudíž vyvarovat veškeré mechanické reprodukce předchozích případů³².

44. Jak bylo uvedeno v bodě 36, Soudní dvůr se dosud jednoznačně nevyjádřil k rozdílu mezi výrazy „doplňují“ a „mění“ ve smyslu článku 290 SFEU. Generální advokát Mengozzi však ve svém stanovisku ve věci Komise v. Parlament a Rada³³ konstatoval, že vzhledem k úmyslu sledovanému autory Lisabonské smlouvy při reformě zákonodárného mechanismu přenášení zákonodárné pravomoci v rámci Evropské unie je logické se domnívat, že rozdíl mezi akty, které základní akt „doplňují“, a těmi, které jej „mění“, odpovídá vůli stanovit dvě kategorie aktů v přenesené pravomoci s odlišnou funkcí³⁴.

45. Podle názoru generálního advokáta Mengozziho zahrnuje první kategorie opatření, jejichž cílem je přinést *formální změny znění legislativního aktu*, druhá zahrnuje opatření, která doplňují jeho obsah, *aniž zasahují do jeho znění*. Z tohoto hlediska, podle zvolené techniky, doplnění základního aktu o nové prvky, které nejsou podstatné, představuje pro účely článku 290 SFEU „změnu“, kdy jsou tyto

27 — „Naopak na opatření, která mají za cíl pouze uvést v účinnost stávající pravidla základního aktu, by se nemělo nahlížet jako na opatření doplňková“ (COM[2009] 673 final, bod 2.3, kurzíva použita jen v tomto stanovisku). Poukazují však na to, že zde jde především o rozlišení mezi akty v přenesené pravomoci, které základní akt doplňují a prováděcími akty, což je ovšem, jak jsem konstatoval již dříve, obtížné (viz mé stanovisko ve věci Spojené království v. Rada a Parlament, C-270/12, EU:C:2013:562, bod 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“ (dále jen „pokyny pro útvary Komise z roku 2011“), SEC(2011) 855.

29 — Pokyny pro útvary Komise z roku 2011, bod 34.

30 — Rozhodnutí Rady ze dne 28. června 1999 o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi (Úř. věst. L 184, s. 23; Zvl. vyd. 01/03, s. 124).

31 — Rozhodnutí Rady ze dne 17. července 2006, kterým se mění rozhodnutí 1999/468/ES o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi (Úř. věst. L 200, s. 11).

32 — COM(2009) 673 final, bod 2.1. Viz také stanovisko generálního advokáta Mengozziho ve věci Komise v. Parlament a Rada (C-88/14, EU:C:2015:304). Podle bodu 42 tohoto stanoviska v rámci systému projednávání ve výborech zavedeného na základě článku 202 ES pojem „změna“ základního aktu jasně zahrnoval funkci doplňování právních předpisů („přidání nových prvků“), zahrnutou do jediné kategorie „prováděcí pravomoci“. Podle čl. 2 odst. 2 rozhodnutí 1999/468(24) bylo použito regulativního postupu s kontrolou – zavedeného rozhodnutím 2006/512(25) s cílem umožnit Parlamentu jako spoluzákonodárci vykonávat omezenou kontrolu nad určitými akty prováděcími akty přijatými v rámci spolurozhodování – uloženo v případě, kdy byla Komisi svěřena pravomoc přijímat opatření obecného významu, jejichž účelem bylo měnit jiné než podstatné prvky základního aktu, i zrušením těchto prvků, nebo doplněním aktu přidáním nových prvků, které nejsou podstatné.

33 — C-88/14, EU:C:2015:304.

34 — Stanovisko generálního advokáta Mengozziho ve věci Komise v. Parlament a Rada (C-88/14, EU:C:2015:304, bod 43).

prvky vloženy *do textu* tohoto aktu (do jeho normativní části nebo do přílohy), a „doplnění“, pokud naopak tyto prvky nejsou určeny, aby fyzicky doplnily základní akt, ale zůstanou upraveny *samostatným právním aktem*³⁵. Tento výklad odpovídá výkladu uvedenému ve sdělení Komise o provádění článku 290 SFEU a v pokynech pro útvary Komise z roku 2011³⁶.

46. Soudní dvůr v rozsudku Komise v. Parlament a Rada³⁷ konstatoval, že připojení poznámky do přílohy základního aktu, tzn. připojení aktu v přenesené pravomoci přímo do textu tohoto aktu, představuje změnu normativního obsahu legislativního aktu ve smyslu čl. 290 odst. 1 SFEU. V daném případě vyplývalo ze zmocňovacího ustanovení základního aktu, že normotvůrce zamýšlel vložit akt přijatý na základě tohoto ustanovení do vlastního textu základního nařízení³⁸.

47. Ze shora uvedených důvodů se kloním k tomu, že se připojím k výkladu generálního advokáta Mengozziho k rozdílu mezi doplněním a změnou základního aktu ve smyslu článku 290 SFEU. Domnívám se tedy, že těmito výrazy jsou od sebe odlišeny dvě kategorie aktů v přenesené pravomoci s odlišnými *funkcemi*. S takovou definicí se tato dichotomie ovšem zároveň přenáší na legislativně technickou úroveň, která se týká samotného charakteru aktu v přenesené pravomoci.

4. Taxativní povaha rozdělení podle článku 290 SFEU

48. Poukazuji na to, že normotvůrce v základním nařízení použil výraz „upřesní“ namísto výrazů „doplňují“ nebo „mění“, které jsou uvedeny v článku 290 SFEU. Komise uvedla, že by čl. 21 odst. 3 základního nařízení, pokud by v něm normotvůrce zvolil jeden z obou výrazů uvedených v článku 290 SFEU, bylo nutné vykládat podle těchto výrazů. Protože však normotvůrce nepoužil ani jeden z obou výrazů, musí být výraz „upřesní“ vykládán výlučně v kontextu základního nařízení.

49. Podání předložená Komisí by mohla být chápána tak, že Komise je názoru, že kromě aktů v přenesené pravomoci, které doplňují a mění základní akt, existuje ještě třetí kategorie aktů v přenesené pravomoci. Na jednání však Komise existenci takové třetí kategorie odmítla³⁹. Podle jejího názoru tedy existují jen dvě kategorie aktů v přenesené pravomoci, totiž ty, které základní akt doplňují, a ty, které jej mění. Rozhodující u určení pravomocí Komise je to, že aktem v přenesené pravomoci nesmí být zasahováno do podstatných prvků základního aktu.

50. Podle výkladu článku 290 SFEU popsaného výše v bodech 45 až 47 zahrnuje pojem „změna“ normativního aktu ve smyslu tohoto ustanovení jakoukoli formální změnu, která je provedena v textu aktu či v jeho příloze, ať se jedná o vymazání, přidání nebo nahrazení jakéhokoli jeho prvku⁴⁰. V této souvislosti je mimoto nutné poukázat podle předešlých zjištění na to, že výraz „doplňují“ v článku 290 SFEU je technické povahy. Ačkoli například podle běžného jazyka by mohla být tedy za doplnění základního aktu považována situace, kdy je do základního aktu přidána nová poznámka nebo do jeho přílohy nová část, jedná se podle článku 290 SFEU o změnu základního aktu⁴¹. Proto je třeba podle článku 290 SFEU považovat za změnu základního nařízení i to, je-li do přílohy I tohoto nařízení přidána zcela nová část, aniž dojde k vlastní změně textu základního nařízení nebo jeho přílohy.

35 — Tamtéž.

36 — Viz body 40 a 42 tohoto stanoviska.

37 — C-88/14, EU:C:2015:499.

38 — Rozsudek Komise v. Parlament a Rada (C-88/14, EU:C:2015:499, body 43 a 44).

39 — Viz třetí výkladová možnost představená v bodě 34 tohoto stanoviska.

40 — Stanovisko generálního advokáta Mengozziho ve věci Komise v. Parlament a Rada (C-88/14, EU:C:2015:304, bod 41).

41 — Dobře je tato terminologická nesnáž znázorněna prohlášením Komise na jednání, dle něhož Komise „změnila základní akt doplněním“.

51. Vzhledem k tomu, že výrazy „doplňují“ a „mění“ ve smyslu článku 290 SFEU označují dvě kategorie aktů v přenesené pravomoci s odlišnými funkcemi⁴², musí podle mého názoru všechny akty v přenesené pravomoci přijaté Komisí podle článku 290 SFEU v zásadě spadat do jedné z obou kategorií. Jde tedy především o právní povahu aktu v přenesené pravomoci, kterou může určit normotvůrce v rámci výkonu své posuzovací pravomoci⁴³.

52. Formální rozlišování mezi změnou a doplněním základního aktu uvedené v článku 290 SFEU umožňuje, aby akty v přenesené pravomoci, které doplnily základní akt, a ty, které jej změnil, byly následně od sebe odlišeny podle toho, jaký obsah má akt přijatý Komisí. Rozlišení provedené v článku 290 SFEU však nestanovuje žádná právní kritéria, podle kterých by musel normotvůrce volit mezi těmito oběma formálními alternativami. Rovněž tak nelze podle článku 290 SFEU určit, zda musí Komise základní akt doplnit nebo změnit, pokud je text zmocňovacího ustanovení základního aktu v tomto směru nejasný.

53. Proto je dále třeba uvažovat o tom, jaký má význam, že se normotvůrce rozhodne, že při přenesení pravomocí na Komisi použije jiný výraz než „doplňují“ a „mění“ ve smyslu článku 290 SFEU. Zaprvé tedy vyvstává otázka, zda normotvůrce, pokud například použije takový výraz jako v čl. 21 odst. 3 základního nařízení, který neodpovídá ani jednomu z výrazů uvedených v čl. 290 odst. 1 SFEU, nechává Komisi na posouzení, zda základní akt ve smyslu článku 290 SFEU změní, nebo doplní⁴⁴. Zadruhé s výkladem zmocňovacího ustanovení úzce souvisí otázka, zda zmocnění ke změně základního aktu musí být vždy výslovné, jak tvrdí Parlament. Podle prvně jmenované alternativy by dle mého názoru Komise mohla základní akt doplňovat, měnit nebo provést obojí současně. Pokud by naproti tomu musela být na Komisi pravomoc měnit výslovně přenesena, nebyla by v posledně uvedeném případě změna základního aktu možná.

D – Výklad zmocňovacího ustanovení, v němž není použit žádný z výrazů ve smyslu článku 290 SFEU a výklad čl. 21 odst. 3 základního nařízení

54. Podle názoru Parlamentu musí být zmocnění ke změně základního aktu dáno výslovně, protože změnou je zasahováno bezprostředně do textu přijatého normotvůrcem. Pokud by normotvůrce při přenesení pravomocí na Komisi použil jiný výraz než „doplňují“ nebo „mění“, muselo by se jednat o pravomoc doplnit základní akt. Parlament však na jednání připustil, že v praxi by mohlo v mnohých případech také použití jiného výrazu než „mění“ znamenat pravomoc ke změně ve smyslu článku 290 SFEU⁴⁵.

42 — Viz bod 47 tohoto stanoviska.

43 — Viz přiměřeně k posuzovací pravomoci normotvůrce při volbě mezi článkem 290 SFEU a článkem 291 SFEU rozsudek Komise v. Parlament a Rada (C-472/12, EU:C:2014:170, bod 40) a stanovisko generálního advokáta Mengozziho ve věci Komise v. Parlament a Rada (C-88/14, EU:C:2015:304, body 36 a 37).

44 — V úvahu přichází také druhá alternativa, tedy že Komise musí zmocňovací ustanovení vždy vyložit, aby zjistila, k čemu jí byla pravomoc svěřena.

45 — Jako příklad uvedl Parlament úpravu, již byla Komisi svěřena v zájmu zohlednění určitého vývoje pravomoc k „úpravě“ určitého, přesně označeného článku nebo části přílohy. Takový způsob přenesení pravomocí obsahuje např. čl. 6 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1307/2013 ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví pravidla pro přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zrušují nařízení Rady (ES) č. 637/2008 a nařízení Rady (ES) č. 73/2009 (Úř. věst. L 347, s. 608).

55. Parlament nicméně tvrdí, že Komisi není zmocňovacím ustanovením čl. 21 odst. 3 základního nařízení svěřena pravomoc k tomu, aby jej změnila⁴⁶. Protože je Komise v mnoha jiných ustanoveních základního nařízení, např. v čl. 21 odst. 1, 2 a 6, výslovně a formálně zmocněna ke změně základního nařízení, je podle Parlamentu jasné, že v čl. 21 odst. 3 tohoto nařízení nebylo zmocnění ke změně svěřeno⁴⁷.

56. Komise odpověděla, že mezi akty, které základní akt doplnily, a těmi, které jej změnilly, neexistuje žádná hierarchie, naopak jsou tyto akty rovnocenné. Mezi legislativními akty, které mění podstatné prvky aktu, a akty v přenesené pravomoci k doplnění nebo změně prvků aktu, které nejsou podstatné, ve smyslu článku 290 SFEU naproti tomu existuje hierarchický vztah. Akty v přenesené pravomoci se v každém případě týkají oblastí základního aktu, které nejsou podstatné, a tyto oblasti zůstávají nepodstatné bez ohledu na to, zda jsou předmětem změny základního aktu nebo samostatného aktu. Článek 290 SFEU nemůže být vykládán tím způsobem, že přenesení pravomoci by muselo obsahovat výslovný údaj o tom, zda je na Komisi přenesena pravomoc doplňovat nebo měnit základní nařízení⁴⁸.

57. Parlament se naproti tomu domnívá, že se „obsah přenesení pravomoci“ ve smyslu článku 290 SFEU vztahuje právě na to, jaký druh aktu smí Komise na základě přenesení pravomoci přijmout, a nikoli na obsah aktu v přenesené pravomoci. Je úkolem normotvůrce stanovit obsah přenesení pravomoci a toto rozhodnutí nemůže být ponecháno na uvážení Komise⁴⁹.

58. Parlament má dle mého názoru plnou pravdu v tom, že je úkolem normotvůrce, aby stanovil obsah přenesení pravomoci, k čemuž patří právní povaha aktu v přenesené pravomoci jako aktu, který základní akt doplňuje nebo mění. V projednávaném případě je ovšem zřejmé, že normotvůrce právní povahu aktu v přenesené pravomoci neurčil, popř. volba nebyla přinejmenším provedena jasně. V článku 21 odst. 3 základního nařízení není totiž také Komisi výslovně svěřena pravomoc, aby doplňovala základní nařízení.

59. Bez ohledu na názor Parlamentu nelze dle mého mínění vycházet z toho, že okolnost, že Komise není v čl. 21 odst. 3 základního nařízení výslovně zmocněna ke změně tohoto nařízení, automaticky znamená, že Komise je tím zmocněna nařízení pouze doplňovat. Souhlasím totiž s Komisí, že článek 290 SFEU nepoukazuje na to, že změnou je do základního aktu zasahováno více než doplněním, i když v případě změny jde o změny, které se provádějí bezprostředně v textu⁵⁰. Připomínám, že podstatné kritérium spočívá v tom, že aktem v přenesené pravomoci není zasahováno do prvků základního aktu, které jsou podstatné. Toto omezení se na ústavní úrovni týká doplnění, stejně jako změny základního aktu.

46 — Zajímavé je, že Parlament byl ve fázi přijímání sporného nařízení toho názoru, že nedostatky tohoto nařízení lze odstranit opravou. Podle něj mohlo být nařízení v přenesené pravomoci, které měnilo základní nařízení, opraveno tím způsobem, že by se stalo nařízením v přenesené pravomoci, které základní nařízení doplňuje. Kromě toho by muselo být na druhé straně změněno celkové sporné nařízení, pokud by sporná část VI nemohla být připojena k příloze I základního nařízení, nýbrž by musela být přijata jako samostatné vlastní nařízení. Pochybují, zda taková změna vůbec může být provedena opravou.

47 — Na druhé straně je otázkou, co se v článku 21 odst. 4 základního nařízení míní tím, že „Komisi je svěřena pravomoc přijímat akty v přenesené pravomoci v souladu s článkem 26, kterými se zvyšuje strop uvedený v čl. 14 odst. 2 až na 20 %“ (kurziva provedena autorem tohoto stanoviska). Pokud by bylo postupováno v souladu s výkladem Parlamentu, muselo by „zvýšení“ v této souvislosti v zásadě znamenat „doplnění“ základního aktu, protože by tím z důvodů, které uvedl Parlament a pro nedostatek výslovného svěřeni pravomoci, nemohla být míněna „změna“. Potom by muselo být zvýšení provedeno v samostatném aktu. Jistě by se mohlo v takovém případě jednat o pravomoc ke změně předmětného článku, jak připustil při jednání Parlament. Protože zde však nejde o výklad čl. 21 odst. 4 základního nařízení, dále se tímto odstavcem nezabývám.

48 — Poukazuji na to, že podle článku 290 SFEU legislativní akty výslovně vymezují cíle, obsah, rozsah a dobu trvání přenesení pravomoci. Kromě toho mohou být pro přenesení pravomoci vymezeny podmínky ke zrušení přenesení a ke vstupu aktů v přenesené pravomoci v platnost.

49 — Dále Parlament tvrdí, že sporné nařízení ohrožuje pružnost systému, která je zamýšlena základním nařízením, protože Komise nemůže později měnit priority financování, pokud byly stanoveny v příloze základního nařízení. Domnívám se, že se toto tvrzení opírá o nejistou hypotézu, a proto se jí nemusíme dále zabývat. Podle mého názoru není důvod domnívat se, že Komise nesmí později měnit akt v přenesené pravomoci, kterým byl změněn základní akt, pokud dosud platí přenesení pravomoci. Na druhé straně není žádný důvod pro domněnku, že Komise smí měnit samostatný akt v přenesené pravomoci, kterým byl změněn základní akt, pokud již přenesení pravomoci neplatí.

50 — Např. v rámci přípravných prací na Ústavě pro Evropu byly obě kategorie aktů v přenesené pravomoci posuzovány jako rovnocenné (viz závěrečná zpráva pracovní skupiny IX o zjednodušení Smluv Evropského konventu [CONV 424/02, s. 9 a 10]).

60. Samostatný akt, který doplňuje základní akt, je dle mého názoru také částí právního rámce základního nařízení, i když není formálně součástí základního aktu. V případech, kdy je na základě přenesené pravomoci přijata zcela *nová právní norma*, spočívá rozdíl mezi doplněním a změnou základního aktu výlučně ve způsobu, v němž je akt v přenesené pravomoci vytvořen, a projevuje se reálně pouze v tom, jak je vytvořeno případné právně nezávazné konsolidované znění základního aktu. V obou případech vyplývá právně závazné znění této nové právní normy z aktu v přenesené pravomoci zveřejněného v řadě L *Úředního věstníku Evropské unie*, který *ex hypothesi* nezrušil či nenahradil žádný prvek základního aktu⁵¹.

61. Vzhledem k tomu, že mezi právními účinky aktů v přenesené pravomoci, které doplňují nebo mění základní akt, tedy neexistuje rozdíl, není dle mého názoru důvod požadovat, aby bylo přenesení pravomoci ke změně základního aktu provedeno výslovně, zatímco pravomoc k jeho doplnění nutně nemusí být stanovena výslovně. Neexistuje pro to relevantní důvod z hlediska ústavního práva ani jiný důvod, například související s demokratickou zásadou, rovnováhou mezi orgány, rozdělením pravomocí mezi Unii a členské státy nebo systémem základních práv. Protože je rozlišení mezi doplněním a změnou u nových norem pouze formální, byl by v projednávaném případě výsledek materiálně stejný, i kdyby Komise priority financování stanovila v samostatném nařízení v přenesené pravomoci⁵².

62. Mimo to je nutné zohlednit, že unijní normotvůrce, pokud to má v úmyslu, může použít ve zmocňovacích předpisech výrazy použité v článku 290 SFEU, a spojit tak pravomoc Komise s přijetím aktů, které odpovídají těmto již definovaným pojmům. Pokud tedy normotvůrce považuje za důležité, aby Komisi nebyla udělena pravomoc měnit legislativní akt, může to výslovně upravit tím, že použije ve zmocňovacím ustanovení výrazu „doplnit“⁵³.

63. Účastníci řízení se vyjádřili k zásadnímu významu transparentnosti legislativy. Zvláště Parlament byl znepokojen tím, že by mohla být oslabena transparentnost, pokud by Soudní dvůr rozhodl, že pravomoc ke změně základního aktu nemusí být stanovena výslovně. Totéž lze však dle mého názoru obecně říci o nejasných zmocňovacích ustanoveních.

64. Dále je třeba objasnit, zda se musí všechny zmocňovací normy vykládat vždy tak, že je tím míněno buď doplnění, nebo změna, nebo zda si může Komise zvolit, zda přijme akt, který doplňuje nebo mění základní akt, pokud to normotvůrce jasně neurčil.

65. Jak bylo uvedeno v bodě 61, domnívám se na rozdíl od Parlamentu, že přenesení pravomoci ke změně nemusí být učiněno výslovně. Z tohoto důvodu nelze dle mého názoru přijmout názor, že jakýkoli výraz použitý normotvůrcem musí být vyložen tak, že při vyloučení dalších alternativ je míněna buď „změna“, nebo „doplnění“⁵⁴. S ohledem na nejednotnost, která je v tomto ohledu pro legislativní praxi charakteristická⁵⁵, by opačný výklad totiž značně zvyšoval nejistotu, k čemu byla pravomoc Komisi ve skutečnosti udělena. V zásadě by totiž nebylo možno vyvodit bezprostředně z žádného jiného výrazu než „doplňovat“ nebo „měnit“, zda je míněno doplnění, nebo změna, ale význam by závisel na věcné souvislosti.

51 — Konsolidované znění aktů Evropské unie slouží k tomu, aby se zjednodušil přístup k právním předpisům, avšak orgány Evropské unie neručí za jejich obsah. Právně závazné texty jsou zveřejňovány v řadě L úředního věstníku Evropské unie.

52 — Také viz obdobné závěry Soudního dvora v rozsudku Komise v. Parlament a Rada (C-88/14, EU:C:2015:499, bod 42).

53 — To nebrání použití jiných, názornějších výrazů v textu aktu. V projednávaném případě by mělo být přenesení pravomoci formulováno např. následujícím způsobem: „Komisi je svěřena pravomoc přijímat akty v přenesené pravomoci, jimiž bude základní nařízení doplněno určením priorit financování.“

54 — Připomínám, že tyto výrazy znamenají podle názoru Parlamentu v zásadě „doplnění“, a to bez ohledu na zvláštní případy uvedené výše v poznámce pod čarou 45.

55 — V samotném nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 508/2014 ze dne 15. května 2014 o Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 2328/2003, (ES) č. 861/2006, (ES) č. 1198/2006 a (ES) č. 791/2007 a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1255/2011 (Úř. věst. L149, s. 1) jsou k popisu pravomoci, která je přenesena na Komisi, používány výrazy „určit“ (FI: yksilöidä, FR: déterminer), „vymezení“ (FI: määrittää, FR: préciser), „stanovit“ (FI: vahvistaa a määrittää, FR: établir a définir) (viz čl. 32 odst. 4, čl. 40 odst. 4, čl. 72 odst. 4, čl. 102 odst. 1, čl. 105 odst. 4 a čl. 107 odst. 1). To ukazuje na rozmanitost používaných výrazů v jediném nařízení.

66. Takový výklad by zvyšoval riziko, že by Soudní dvůr musel do budoucna rozhodovat významný počet právně jednoduchých případů, v nichž jde o výklad nejasných zmocňovacích norem. Je neúnosnou myšlenkou, že by normotvůrce mohl napadnout akt v přenesené pravomoci, kdykoli se mu zachce, se zdůvodněním, že základní akt byl chybně doplněn nebo změněn, pokud údajná chyba spočívá ve výkladu již od počátku nejasného výrazu, jež normotvůrce použil⁵⁶.

67. Považuji také za nepravděpodobné, že vůbec existuje více případů, v nichž může být s pomocí běžných výkladových metod unijního práva s jistotou zdůvodněno, že určité sloveso, které bylo použito normotvůrcem ve zmocňovacím ustanovení – jako „stanovit“, „definovat“, „určit“ – znamená jednoznačně „doplnění“ nebo „změnu“, nikoli však obojí. Tím by byla Komise nepřirozeně nucena k tomu, aby hledala právně „správnou“ odpověď na otázku tam, kde by vlastně šlo o vhodnou legislativní techniku.

68. Proto jsem toho názoru, že článek 290 SFEU je třeba vykládat tak, že normotvůrce může volbou jiného výrazu než toho, který je obsažen v předpisu, ponechat na posouzení Komise, zda základní akt doplní nebo změní, pokud jsou podle článku 290 SFEU výslovně vymezeny cíle, obsah, rozsah a doba trvání přenesení pravomoci a přenesení pravomoci se týká prvků základního aktu, které nejsou podstatné. Tyto podmínky v každém případě omezují posuzovací pravomoc Komise.

69. V základním aktu, který je zde sporný, není přesně vyjádřeno, zda je výrazem „upřesní“ uvedeným v čl. 21 odst. 3 míněno doplnění nebo změna. Podle výkladu uvedeného výše v bodě 61 tohoto stanoviska je však rozdíl mezi těmito dvěma prostředky pouze formální a nemá ústavněprávní význam. Mimo to také Parlament netvrdil, že obsahové nedostatky sporného nařízení zde postačovaly k tomu, aby byl prohlášen za neplatný v rámci žaloby pro nečinnost⁵⁷. Také se netvrdí, že Komise překročila své pravomoci tím, že porušila jiným způsobem podmínky přenesení pravomoci nebo zasáhla do podstatných oblastí základního aktu.

70. Jsem proto toho názoru, že Komise při přijímání sporného nařízení nepřekročila své pravomoci s ohledem na rozsah přenesení pravomoci. Normotvůrce přenesl na Komisi v čl. 21 odst. 3 základního nařízení pravomoc k upřesnění priorit financování, aniž konkretizoval, zda je třeba toto upřesnění učinit formou doplnění nebo změny základního aktu ve smyslu článku 290 SFEU. Komise proto mohla priority financování upřesnit tak, že přidala do přílohy I základního nařízení novou část. Navrhuji proto Soudnímu dvoru, aby žalobu Parlamentu zamítl a zároveň uložil Parlamentu podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora náhradu nákladů, které vznikly Komisi, a Radě, aby podle čl. 140 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora nesla vlastní náklady řízení.

E – Návrh na zachování účinků sporného nařízení

71. Pro případ, že Soudní dvůr oproti mému návrhu dospěje k závěru, že sporné nařízení musí být prohlášeno z důvodu překročení pravomoci za neplatné, se dále budu krátce zabývat návrhem Komise na zachování účinků sporného nařízení, který se opírá o čl. 264 odst. 2 SFEU. Parlament a Rada nebyly proti tomuto návrhu, naopak se vyslovily pro zachování účinků sporného nařízení, dokud nebude nahrazeno jiným aktem, který bude v souladu s použitelnými právními předpisy.

56 — K pochopení míry tohoto rizika je zapotřebí kromě toho zohlednit značné množství aktů v přenesené pravomoci přijímaných v mnoha oblastech unijního práva. Jediný základní akt může obsahovat odkazy na velmi mnoho aktů v přenesené pravomoci. Viz k tomu Berrod, F. a Mestre, C.: „L'incidence des considérations organiques sur la distinction entre les actes délégués et les actes d'exécution“, *RTD Eur*, leden – březen 2015, s. 89.

57 — Jak se potvrdilo na jednání, již od počátku projevovaná nespokojenost Parlamentu s tím, že sporné nařízení ve srovnání se základním nařízením nepřináší žádnou přidanou hodnotu a že přidělení prostředků ve sporném nařízení není upraveno závazně (viz bod 15 tohoto stanoviska), přesto neznamená, že je předkládán právní důvod neplatnosti.

72. S ohledem na to, že žaloba Parlamentu se týká spíše formy sporného nařízení než jeho obsahu, na němž se orgány koneckonců shodly, je návrh Komise dle mého názoru opodstatněný. Prohlásit sporné nařízení za neplatné bez zachování jeho účinků, by mohlo mít negativní důsledky pro realizaci Nástroje pro propojení Evropy, protože sporné nařízení představuje nutnou podmínku pro existenci pracovního programu. Zásada právní jistoty proto vyžaduje, aby byly účinky sporného nařízení podle článku 264 SFEU zachovány, jestliže Soudní dvůr prohlásí sporné nařízení oproti mému návrhu za neplatné.

VI – Závěry

73. Na základě těchto úvah navrhuji Soudnímu dvoru, aby rozhodl takto:

- žaloba Evropského parlamentu se zamítá;
- Evropský parlament ponese vlastní náklady a je mu uloženo, aby nesl i náklady vynaložené Evropskou komisí;
- Rada Evropské unie ponese vlastní náklady.