KONKLUŻJONIJIET TAL-AVUKAT ĠENERALI
CRUZ VILLALÓN
ippreżentati fid-19 ta' Diċembru 2013[1]

Kawża C-427/12

Il-Kummissjoni Ewropeavs
Il-Parlament Ewropew
u
Il-Kunsill tal-Unjoni Ewropea

(Rikors għal annullament ippreżentat mill-Kummissjoni)

"Rikors għal annullament — Interpretazzjoni tal-Artikoli 290 TFUE u 291 TFUE — Att iddelegat — Att ta' implementazzjoni — Dettall tal-istħarriġ — Regolament (UE) Nru 528/2012 — Prodotti bijoċidali — Stabbiliment ta' drittijiet u ħlasijiet — Aġenzija Ewropea għas-Sustanzi Kimiċi"

1. Ir-rikors għal annullament li, f'din il-kawża, il-Kummissjoni qiegħda tippreżenta kontra l-Parlament Ewropew u l-Kunsill minħabba l-applikazzjoni żbaljata li dawn wettqu, skontha, tal-Artikolu 291(2) TFUE — meta pprevedew, fl-Artikolu 80(1) tar-Regolament Nru 528/2012[2], l-adozzjoni min-naħa tal-Kummissjoni ta' "Regolament ta' implimentazzjoni" — jagħti lill-Qorti tal-Ġustizzja l-opportunità li tiddeċiedi, għall-ewwel darba, dwar is-sens u l-portata tal-atti "delegati" previsti fl-Artikolu 290 TFUE[3]. Għandu jitqies li l-uniku motiv ta' annullament imressaq mill-Kummissjoni huwa bbażat fuq l-argument li l-Parlament u l-Kunsill fehmu b'mod żbaljat il-kampijiet ta' applikazzjoni rispettivi tal-Artikoli 290 TFUE u 291(2) TFUE.

2. Ma hemmx lok li tiġi indirizzata, kif isostni l-Kunsill, il-kwistjoni ta' jekk din il-kawża tqajjimx kwistjoni li "tolqot il-qofol stess ta' ċerti kwistjonijiet fundamentali mqajma mill-integrazzjoni Ewropea"[4]. Fi kwalunkwe każ, huwa ċar li t-Trattat ta' Lisbona fetaħ it-triq għal dik li tista' tiġi kklassifikata bħala forma ġdida ta' leġiżlar ibbażata fuq il-kollaborazzjoni bejn il-Parlament u l-Kunsill, minn naħa, u l-Kummissjoni, min-naħa l-oħra, punt dan li huwa biżżejjed sabiex il-problema mressqa quddiemna mill-Kummissjoni titqies bħala waħda sensittiva ħafna.

3. Huwa evidenti li din l-ewwel opportunità li għandha l-Qorti tal-Ġustizzja sabiex tiddeċiedi dwar dan il-punt importanti li jikkonċerna l-organizzazzjoni tal-atti tal-Unjoni la ser tkun u lanqas tista' tkun l-aħħar waħda. Irrispettivament minn kemm tista' tkun rilevanti din l-okkażjoni, letteralment inawgurali, għall-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja dwar l-Artikolu 290 TFUE, wieħed jista' faċilment jifhem li, fil-kuntest ta' din il-kawża, il-Qorti tal-Ġustizzja ma hijiex ser tkun tista' tiddeċiedi *kollox* f'dan ir-rigward. Dan huwa dovut għar-raġuni fundamentali li ċ-ċirkustanzi ta' din il-kawża ma jeħtiġux li l-Qorti tal-Ġustizzja tagħti risposta għall-problemi kollha, waħda waħda, li jistgħu jitqajmu

1 — Lingwa oriġinali: l-Ispanjol.

2 — Regolament (UE) Nru 528/2012 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tat-22 ta' Mejju 2012, dwar it-tqegħid fis-suq u l-użu tal-prodotti bijoċidali (ĠU L 167, p. 1).

3 — Ara, madankollu, il-konklużjonijiet tal-Avukat Ġenerali Jääskinen fil-Kawża C-270/12, Ir-Renju Unit vs Il-Kunsill u Il-Parlament Ewropew, punti 60 sa 88.

4 — Punt 1 tar-risposta.

minn din id-dispożizzjoni. B'dan premess, il-partijiet f'dan il-kawża ġustament isostnu li f'din il-kawża l-Qorti tal-Ġustizzja għandha l-opportunità sabiex tibda tixħet ftit dawl fuq is-sens ta' din id-dispożizzjoni tat-Trattat, filwaqt li fl-istess ħin tikkontribwixxi sabiex jiġu evitati wħud mis-sitwazzjonijiet ta' kunflitt bejn l-istituzzjonijiet.

4. Filwaqt li nagħti diġà indikazzjoni tar-raġunament tiegħi f'dawn il-konklużjonijiet, fil-fehma tiegħi, f'dan il-perijodu ta' applikabbiltà inizjali, b'mod partikolari, tal-atti "delegati", l-isfida prinċipali hija li jiġi żgurat ċertu livell ta' ġustizzjabbiltà fir-rigward tal-għażliet magħmula mil-leġiżlatur tal-Unjoni, jiġifieri jew li jagħti lill-Kummissjoni l-kompitu li tikkompleta jew temenda l-kontenut ta' att leġiżlattiv jew li jagħtiha l-kompitu li tadotta atti ta' "implimentazzjoni".

5. Wara li niċħad l-eċċezzjoni ta' inammissibbiltà, ser naqsam l-opinjoni tiegħi f'żewġ partijiet. Fl-ewwel parti ser nipproponi interpretazzjoni kemm tal-atti "delegati" u kemm tal-atti ta' "implimentazzjoni" f'sens li jissuġġerixxi l-possibbiltà li ssir distinzjoni bejniethom. Fit-tieni parti ser nindirizza s-suġġett speċifiku ta' din il-kawża, jiġifieri l-validità tal-Artikolu 80(1) tar-Regolament Nru 528/2012 sa fejn jawtorizza lill-Kummissjoni tadotta, skont l-Artikolu 291(2) TFUE, regolament ta' implementazzjoni.

I – Il-kuntest ġuridiku

6. Il-ftit dispożizzjonijiet ikkonċernati minn din il-kawża, jiġifieri l-Artikoli 290 TFUE u 291 TFUE u l-Artikolu 80 tar-Regolament Nru 528/2012, ser jiġu riprodotti ulterjorment hekk kif niżviluppa l-argumenti tiegħi.

II – Ir-rikors għal annullament

7. Il-Kummissjoni tippreżenta rikors għall-annullament tal-Artikolu 80(1) tar-Regolament Nru 528/2012. Fil-fehma tagħha, id-dispożizzjoni kkontestata hija invalida sa fejn tipprovdi li l-miżuri msemmija f'din l-istess dispożizzjoni għandhom jiġu adottati permezz ta' att ta' implementazzjoni (Artikolu 291 TFUE), meta fil-fatt dawn għandhom jiġu adottati permezz ta' att iddelegat (Artikolu 290 TFUE).

8. Bla ħsara għall-fatt li ser nintroduċi d-diversi argumenti tal-Kummissjoni jiena u niżviluppa l-argumenti tiegħi fir-rigward tad-diversi problemi mqajma minn din il-kawża, għandu jingħad minn issa li, fil-fehma tal-Kummissjoni, il-ġurisprudenza dwar l-għażla tal-bażi legali ta' att tal-Unjoni għandha tiġi applikata *mutatis mutandis* għall-għażla bejn l-Artikolu 291 TFUE (li jagħti kompetenza esklużivament ta' implementazzjoni) u l-Artikolu 290 TFUE (li jagħti lill-Kummissjoni setgħa ta' natura "*kważi* leġiżlattiva"). Fil-fehma tal-Kummissjoni, dawn iż-żewġ dispożizzjonijiet huma kjarament distinti u ma hemmx "żoni griżi" li fihom tkun possibbli l-għażla diskrezzjonali min-naħa tal-leġiżlatur.

9. Il-Kummissjoni targumenta li huwa determinanti s-sens li għandu jingħata lill-espressjoni "sabiex jissumplimentaw jew jemendaw ċerti elementi mhux essenzjali ta' l-att leġislattiv". Fil-fehma tagħha, din l-espressjoni ma tistax tiġi interpretata b'mod restrittiv sa fejn huwa meħtieġ li l-atti li jikkompletaw il-kontenut ta' att leġiżlattiv ikollhom il-livell ta' leġittimità demokratika li jista' jirriżulta biss mill-proċess leġiżlattiv u li l-Artikolu 290 TFUE jiggarantixxi lill-"atti delegati" permezz tal-kontrolli li jipprevedi.

10. Fir-rigward tad-dispożizzjoni kkontestata, il-Kummissjoni ssostni li l-istabbiliment ta' sistema ta' ħlasijiet koerenti u kompleta għall-finanzjament tal-Aġenzija jeħtieġ li jiġu kkompletati elementi mhux essenzjali tar-Regolament Nru 528/2012, u għalhekk għandu jkun is-suġġett ta' delega fis-sens tal-Artikolu 290 TFUE.

11. Għar-raġunijiet imsemmija, il-Kummissjoni qiegħda titlob l-annullament tal-Artikolu 80(1) tar-Regolament Nru 528/2012, biż-żamma fis-seħħ tal-effetti tiegħu sad-dħul fis-seħħ tad-dispożizzjoni maħsuba sabiex tissostitwixxieh, u l-kundanna tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill għall-ispejjeż. B'mod sussidjarju, u fl-eventwalità li l-Qorti tal-Ġustizzja tikkunsidra li t-talba tagħha għal annullament parzjali ma hijiex ammissibbli, il-Kummissjoni titlob l-annullament tar-Regolament Nru 528/2012 fl-intier tiegħu, biż-żamma fis-seħħ tal-effetti tiegħu.

III – Il-proċedura quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja

12. Minbarra l-Parlament Ewropew u l-Kunsill, ipparteċipaw fil-proċedura r-Renju tad-Danimarka, ir-Repubblika tal-Finlandja, ir-Repubblika Franċiża, ir-Renju tal-Pajjiżi l-Baxxi, ir-Renju Unit u r-Repubblika Ċeka.

13. Il-Kunsill, sostnut mir-Renju tal-Pajjiżi l-Baxxi u mir-Renju Unit, isostni li t-talba hija inammissibbli sa fejn l-Artikolu 80(1) tar-Regolament Nru 528/2012 ma għandux, fil-fehma tiegħu, il-livell meħtieġ ta' awtonomija fil-konfront tad-dispożizzjonijiet l-oħra tar-Regolament sabiex ikun is-suġġett ta' evalwazzjoni separata, u dan sa fejn il-ħlas tad-drittijiet u tal-ħlasijiet huwa meħtieġ għall-intervent tal-Aġenzija f'kull stadju tal-proċedimenti ta' approvazzjoni ta' prodott bijoċidali. Għall-kuntrarju, il-Parlament Ewropew, il-Kummissjoni u r-Repubblika tal-Finlandja jikkunsidraw li l-annullament tad-dispożizzjoni kkontestata ma huwiex ser ikollu effett fuq is-sustanza tar-Regolament Nru 582/2012, u għalhekk isostnu li t-talba hija ammissibbli.

14. Fir-rigward tal-mertu, u fir-rigward tal-kunsiderazzjonijiet ġenerali tal-Kummissjoni, il-parti l-kbira tal-partijiet li pparteċipaw fil-proċedura ma jaqblux li hemm relazzjoni ġerarkika bejn l-Artikolu 290 TFUE u l-Artikolu 291 TFUE, filwaqt li jsostnu li l-leġiżlatur jista' jagħżel metodu wieħed jew ieħor u li t-tnejn li huma jwasslu għall-adozzjoni ta' atti regolatorji. Barra minn hekk, teżisti "żona griża" li minħabba fiha huwa diffiċli li jiġu distinti b'mod astratt il-kampijiet ta' applikazzjoni rispettivi ta' dawn iż-żewġ dispożizzjonijiet, sa fejn dan jiddependi f'kull każ mil-livell ta' dettall tal-att leġiżlattiv li fir-rigward tiegħu tkun meħtieġa azzjoni mill-Kummissjoni (jew sabiex "tikkompletah", jew sabiex "timplementah"; fejn dan il-livell ikun, rispettivament, ikbar jew inqas). Fl-aħħar nett, dawn il-partijiet jikkontestaw ukoll l-interpretazzjoni wiesgħa tal-espressjoni "sabiex jissumplimentaw jew jemendaw ċerti elementi mhux essenzjali ta' l-att leġislattiv", sa fejn tali interpretazzjoni ġġib fix-xejn il-kontenut tal-Artikolu 291 TFUE.

15. Fir-rigward tal-kontenut tad-dispożizzjoni kkontestata, kemm il-Parlament Ewropew u kemm il-Kunsill u l-Istati Membri kollha li pparteċipaw fil-proċedura jsostnu li s-sistema stabbilita permezz tal-Artikolu 80 tar-Regolament Nru 528/2012 hija suffiċjentement iddettaljata b'tali mod li ma huwiex meħtieġ att iddelegat u b'tali mod li jkun biżżejjed att purament ta' implementazzjoni fis-sens tal-Artikolu 291 TFUE.

16. Il-Parlament Ewropew u l-Kunsill qegħdin jitolbu ċ-ċaħda tar-rikors u l-kundanna tal-Kummissjoni għall-ispejjeż. B'mod sussidjarju, il-Parlament jitlob li, fil-każ li jintlaqa' r-rikors, l-effetti tad-dispożizzjoni annullata u tad-diversi atti li jkunu ġew adottati bis-saħħa tagħha jinżammu fis-seħħ sad-dħul fis-seħħ tad-dispożizzjoni li tissostitwixxiha.

IV – Evalwazzjoni

A – *Fuq l-ammissibbiltà tar-rikors*

17. Il-Kunsill, sostnut mill-Pajjiżi l-Baxxi u mir-Renju Unit, qajjem dubju dwar l-ammissibbiltà tar-rikors sa fejn, fil-fehma tiegħu, id-dispożizzjoni kkontestata ma għandhiex awtonomija suffiċjenti fil-kuntest tar-Regolament Nru 528/2012 sabiex tkun tista' tikkostitwixxi, waħedha, is-suġġett ta' rikors.

18. Fil-fehma tiegħi, ir-rikors ma huwiex inammissibbli. Skont ġurisprudenza stabbilita tal-Qorti tal-Ġustizzja, "l-annullament parzjali ta' att tal-Unjoni huwa possibbli biss sa fejn l-elementi li jkun qed jintalab l-annullament tagħhom ikunu separabbli mill-kumplament tal-att"[5], bħalma hija wkoll kostanti d-dikjarazzjoni li "r-rekwiżit ta' separabbiltà ma jkunx sodisfatt meta l-annullament parzjali ta' att ikollu l-effett li jbiddel is-sustanza tiegħu"[6].

19. Fil-kawża ineżami, id-dispożizzjoni kkontestata tista' tiġi sseparata perfettament mill-bqija tar-Regolament Nru 528/2012. Fil-fatt, l-Artikolu 80(1) tal-imsemmi regolament sempliċement jagħti speċifikament lill-Kummissjoni l-kompetenza neċessarja sabiex tadotta regolament ta' implementazzjoni fejn jiġu stabbiliti d-drittijiet u l-ħlasijiet li jistgħu jintalbu mill-Aġenzija, kif ukoll il-kundizzjonijiet għall-ħlas tagħhom. Għalkemm huwa minnu li dan ir-regolament ta' implementazzjoni għandu rwol importanti fil-kuntest tar-Regolament Nru 528/2012, li l-għan tiegħu huwa li jiġu stabbiliti regoli ta' armonizzazzjoni fir-rigward tal-kummerċjalizzazzjoni u tal-użu ta' prodotti bijoċidali, ma jistax jingħad li l-imsemmi regolament ta' implementazzjoni huwa determinanti sabiex jintlaħaq l-imsemmi għan.

20. F'dan l-istadju nixtieq nagħmel osservazzjoni preliminari ta' natura ġenerali. Għalkemm dak li qiegħed jiġi kkontestat f'din il-kawża huwa jekk il-leġiżlatur tal-Unjoni osservax jew le d-dispożizzjoni prevista fl-Artikolu 291(2) TFUE, it-trattazzjoni bejn il-partijiet uriet "spostament" tal-attenzjoni fuq l-Artikolu 290 TFUE, bħala bażi legali korretta, għar-raġuni, wieħed għandu jifhem, li l-leġiżlatur ma għażilx li jassumi huwa stess ir-regolazzjoni li hija s-suġġett tat-tilwima. Fid-dawl ta' dan, wieħed għandu jistenna wkoll ċertu "spostament" anki fiċ-ċentru ta' gravità tal-analiżi tiegħi ta' din il-kwistjoni.

B – *Fuq il-mertu*

1. Fuq l-atti ddelegati, l-atti ta' implementazzjoni u l-possibbiltà li ssir distinzjoni bejniethom

a) L-atti "delegati"

i) Il-kontenut tal-Artikolu 290 TFUE

21. F'ċerti okkażjonijiet jaf ikun meħtieġ b'mod partikolari li tingħata attenzjoni primordjali lill-interpretazzjoni grammatikali jew testwali. Fi kliem ieħor, f'ċerti każijiet għandha tingħata attenzjoni fl-ewwel lok għal dak li "tgħid" id-dispożizzjoni, filwaqt li wieħed jipprova jwarrab għal mument dak li jista' jkun jaf dwar l-istorja tagħha. Fil-fehma tiegħi, din il-kunsiderazzjoni tgħodd b'mod partikolari meta l-persuna li tkun qiegħda twettaq l-interpretazzjoni jkollha quddiemha l-kategorija ġdida tal-atti ddelegati prevista fl-Artikolu 290 TFUE, kategorija li, lil hinn mill-apparenzi, sa issa ma kellhiex

5 — Sentenza tad-29 ta' Marzu 2012, Il-Kummissjoni vs Il-Polonja (C-504/09 P, punt 98, u l-ġurisprudenza ċċitata).

6 — *Loc. ult. cit.*, u l-ġurisprudenza addizzjonali ċċitata.

ekwivalenti fl-arkitettura tal-atti tal-Unjoni. Fil-fatt, huwa wisq l-"istorbju" mqajjem minn dak kollu li jikkostitwixxi l-kuntest li minnu oriġinat. Għalkemm dawn l-"interferenzi" għandhom jingħataw attenzjoni, għandu jkun hemm minn tal-inqas mument fejn din id-dispożizzjoni "titħalla titkellem" fis-sempliċità kollha tagħha.

22. L-Artikolu 290 TFUE huwa fformulat b'dan il-mod:

"1. Att leġislattiv jista' jiddelega lill-Kummissjoni s-setgħa li tadotta atti mhux leġislattivi ta' applikazzjoni ġenerali sabiex jissumplimentaw jew jemendaw ċerti elementi mhux essenzjali ta' l-att leġislattiv.

L-objettivi, il-kontenut, il-kamp ta' l-applikazzjoni u d-durata tad-delega ta' setgħa għandhom jiġu definiti espressament fl-atti leġislattivi. L-elementi essenzjali ta' qasam għandhom ikunu riservati għall-att leġislattiv u għaldaqstant ma jistgħux ikunu s-suġġett ta' delega ta' setgħa.

2. L-atti leġislattivi għandhom jistabbilixxu espressament il-kondizzjonijiet li għalihom tkun soġġetta d-delega, dawn il-kondizzjonijiet jistgħu jkunu kif ġej:

a) il-Parlament Ewropew jew il-Kunsill jista' jiddeċiedi li jirtira d-delega;

b) l-att iddelegat jista' jidħol fis-seħħ biss jekk ma jkunx hemm oġġezzjoni mill-Parlament Ewropew jew mill-Kunsill fiż-żmien stabbilit mill-att leġislattiv.

Għall-finijiet ta' punti a) u b), il-Parlament Ewropew għandu jaġixxi b'maġġoranza tal-membri komponenti tiegħu, u l-Kunsill b'maġġoranza kwalifikata.

3. Il-kelma 'delega' għandha tiddaħħal fl-intestatura ta' l-atti delegati."

23. Mill-qari ta' din id-dispożizzjoni, u għall-finijiet li jinteressawna fil-kawża ineżami, għandu jingħad, fil-qosor, li l-att "delegat", kif inhu msejjaħ, huwa "att mhux leġislattiv" ta' applikazzjoni ġenerali tal-Kummissjoni, u tal-Kummissjoni biss, li permezz tiegħu jiġu kkomplementati d-dispożizzjonijiet previsti f'"att leġislattiv" li jkun iddelega lill-Kummissjoni s-"setgħa" li tirregola, billi tikkompleta jew temenda, "ċerti elementi mhux essenzjali" tal-istess att leġiżlattiv, bil-kundizzjoni iżda li l-"elementi essenzjali ta' qasam" għandhom ikunu "riservati" għal dan l-att leġiżlattiv u li l-obbjettivi, il-kontenut, il-kamp ta' applikazzjoni u d-durata tad-"delega ta' setgħa" għandhom jiġu ddefiniti espressament. Mhux qiegħed imsemmi, intenzjonalment, dak kollu li jikkonċerna l-"kondizzjonijiet" previsti fl-Artikolu 290(2) TFUE, sa fejn ma huwiex meħtieġ għall-eżitu ta' din il-kawża. Minn dan l-istadju, għandhom jiġu enfasizzati biss il-punti segwenti, mingħajr ma għandha tingħata wisq importanza lill-ordni li fih ser nintroduċihom.

24. Fl-ewwel lok, dan huwa att tal-Unjoni formalment differenti mill-bqija tal-atti li jikkostitwixxu s-sistema normattiva tal-Unjoni. Dan l-att huwa msejjaħ att "delegat"[7]. Fil-fehma tiegħi, f'dan is-sens, din is-sempliċi kwalifika tal-att tal-Unjoni kkonċernat, sa fejn tesprimi numru ta' karatteristiċi speċifiċi ta' dan l-att, għandha forza suffiċjenti sabiex tippermettilna nitkellmu dwar att tal-Unjoni li huwa formalment differenti mill-bqija tal-atti l-oħra. Kif jindika l-Parlament fir-risposta tiegħu[8], l-Artikoli 290 TFUE u 291 TFUE "huma fost l-innovazzjonijiet prinċipali introdotti mit-Trattat ta' Lisbona fl-arkitettura normattiva tal-Unjoni".

7 — L-att li permezz tiegħu tiġi eżerċitata s-setgħa mogħtija permezz tad-delega għandu jadotta l-istess forma bħall-att leġiżlattiv li jiddelega u li jiġi kkompletat jew emendat mill-att iddelegat; fi kliem ieħor, għandu jkun regolament, direttiva jew deċiżjoni (ta' applikazzjoni ġenerali), iżda dejjem bil-kelma "delegat" [Artikolu 290(3) TFUE].

8 — Punt 1.

25. Fit-tieni lok, dan huwa att tal-Kummissjoni, b'mod esklużiv u riżervat, irrispettivament mill-"kondizzjonijiet" u garanziji stabbiliti fl-Artikolu 290(2) TFUE. Fl-aħħar mill-aħħar hija l-Kummissjoni, u l-Kummissjoni biss, li għandha tassumi dan il-kompitu u din ir-responsabbiltà.

26. Fit-tielet lok, dan huwa att b'kontenut normattiv ("ta' applikazzjoni ġenerali"), intiż sabiex jirregola "qasam" partikolari. Għaldaqstant, l-Artikolu 290 TFUE jikkonċerna l-kuntest ta' attività essenzjalment normattiva, li tikkonċerna r-regolamentazzjoni u li hija saħansitra distakkata mill-attività ulterjuri tal-implementazzjoni, irrispettivament mill-identità tal-awtur tagħha.

27. Fir-raba' lok, dan huwa att "mhux leġislattiv", deskrizzjoni din li tista' tfisser sempliċement li dan ma huwiex att approvat permezz tal-proċess leġiżlattiv ordinarju, iżda li tista' tfisser ukoll li dan huwa att ta' applikazzjoni ġenerali li – fil-ġerarkija tan-normi – jinsab f'livell inferjuri għall-att leġiżlattiv.

28. Fil-ħames lok, il-fatt li l-att jingħata l-kwalifika ta' "delegat" huwa dovut għall-fatt li jirriżulta neċessarjament minn "delega (ta' setgħa)", li essenzjalment hija potestattiva u li tinsab f'att leġiżlattiv, bħala att li jiddelega, b'tali mod li terġa' tqum il-kwistjoni tan-natura ta' din is-"setgħa". Wieħed "jiddelega" sa fejn jastjeni milli "jilleġiżla", iżda f'dan il-każ hemm dubju dwar kemm il-kompitu li qiegħed jiġi ddelegat huwa dak ta' "leġiżlar". Ikun iktar prudenti jekk nitkellmu b'mod iktar ġenerali dwar "regolamentazzjoni".

29. Fis-sitt lok, id-delega tippermetti kemm li jiġu kkompletati kif ukoll li jiġu emendati "ċerti" elementi tal-att leġiżlattiv. Għandu jiġi preżunt li l-fatt li jiġi kkompletat u l-fatt li jiġi emendat att normattiv partikolari huma żewġ forom distinti ta' kif jista' jiġi influwenzat tali att normattiv[9], fejn fil-kawża ineżami hija ta' interess kważi esklużivament l-ewwel forma. Fi kwalunkwe każ, id-delega ma hijiex ġenerali iżda, għall-kuntrarju, kemm dak li l-att iddelegat jista' jikkompleta u kemm dak li jista' jemenda għandhom jiġi "definiti espressament" fl-att leġiżlattiv. Għaldaqstant, l-att leġiżlattiv għandu jispeċifika dak li, fir-rigward tiegħu stess, jeħtieġ li jiġi kkompletat kif ukoll dak li, jekk ikun il-każ, il-Kummissjoni tista' temenda.

30. Fis-seba' lok, l-"elementi essenzjali ta' qasam" għandhom jiġu "riservati" għall-att leġiżlattiv, li jfisser neċessarjament li l-att iddelegat jista' jirregola biss — billi jikkompleta jew billi jemenda — "elementi mhux essenzjali" tal-att leġiżlattiv[10]. Għaldaqstant, l-"essenzjal" jikkostitwixxi riżerva materjali assoluta. Dan madankollu ma jfissirx li r-riżerva ta' att leġiżlattiv hija limitata għal dak li jistabbilixxi l-Artikolu 290 TFUE, punt dan li ser nerġa' nindirizza iktar tard. Din id-dispożizzjoni tidentifika biss ir-riżerva ta' att leġiżlattiv li ma tistax tkun is-"suġġett ta' delega" (l-"essenzjal"), b'differenza minn riżerva oħra li tista' titqajjem mil-leġiżlatur stess (dak li "mhux essenzjali"). Il-kwistjoni distinta li qiegħda titqajjem fil-kawża ineżami hija dik ta' jekk din l-interpretazzjoni ta' dak li ma jistax ikun is-"suġġett ta' delega", limitata għal dak li huwa l-"essenzjal", tapplikax jew le għal kwalunkwe kuntest normattiv, oltre l-formulazzjoni letterali tad-dispożizzjoni.

31. Fl-aħħar lok, l-att leġiżlattiv li jiddelega għandu jiddefinixxi "espressament" l-"objettivi, il-kontenut, il-kamp ta' l-applikazzjoni u d-durata tad-delega ta' setgħa". Dan ir-rekwiżit, li bis-saħħa tiegħu l-azzjoni normattiva tal-Kummissjoni tirriżulta li hija attività kkontrollata mill-qrib, jippermetti lill-att leġiżlattiv, sabiex ma ngħidx lill-awturi tiegħu, jillimita b'mod kunsiderevoli d-diskrezzjoni tal-Kummissjoni. Dak kollu li l-leġiżlatur "essenzjalment" ikun jixtieq jara rregolat f'qasam partikolari jista' jiġi indikat permezz tad-definizzjoni espressa tal-objettivi, tal-kontenut u tal-kamp ta' applikazzoni li għandu jonera l-att iddelegat.

9 — Ara P. Craig, *The Lisbon Treaty*, OUP, New York, 2010, p. 276.

10 — Ir-riferiment għall-essenzjal deher għall-ewwel darba fis-sentenza tas-17 ta' Settembru 1970, Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel vs Köster u Berodt & Co. (25/70, Ġabra p. 1161), u kompla bis-sentenza tas-27 ta' Ottubru 1992, Il-Ġermanja vs Il-Kummissjoni (C-240/90, Ġabra p. I-5383).

32. Wara li għamilt il-kunsiderazzjonijiet preċedenti, ser nindirizza issa l-aspett storiku bl-iskop, essenzjalment, li nikkwalifika l-grad tal-innovazzjoni li introduċa t-Trattat ta' Lisbona f'dan ir-rigward[11]. Huwa paċifiku li l-Artikolu 290 TFUE għandu preċedent fl-Artikolu I-36 tat-Trattat Kostituzzjonali, li safa' fix-xejn, bid-differenza fundamentali li dawk li kienu msejħa "regolamenti delegati" kienu jikkonċernaw "liġijiet" ta' delega[12]. Għandu jingħad iżda, li, peress li qatt ma daħal fis-seħħ, dan il-preċedent ma għandux jingħata wisq importanza.

33. Fir-rigward ta' kif kienu jinsabu l-affarijiet qabel "Lisbona", għandha tiġi kkunsidrata t-teżi sostntua mill-Kunsill[13], fis-sens li s-"setgħa maħluqa permezz tal-Artikolu 290 [TFUE] ma hijiex ġdida fl-ordinament ġuridiku tal-Unjoni", b'tali mod li l-"innovazzjoni introdotta mill-Artikolu 290 TFUE ma tinsabx fin-natura ta' din is-setgħa iżda fil-modalitajiet għall-eżerċizzju tagħha li jistabbilixxi dan l-artikolu", filwaqt li jkompli billi jippreċiża li "dak li huwa stabbilit fl-Artikoli 290 [TFUE] u 291 [TFUE], meta kkunsidrati flimkien, huwa sempliċement dak li kien preċedentement previst fl-Artikolu 202 tat-Trattat KE".

34. Fil-fehma tiegħi, dan it-tip ta' raġunament, li jwassal sabiex dispożizzjoni tat-Trattat ta' Lisbona li, bħala tali, ma għandhiex ekwivalenti fid-dritt primarju tal-Unjoni, tinqara fid-dawl ta' dawk li preċedentement kienu użi partikolari, sa punt jew ieħor ibbażati fuq l-Artikolu 202 KE, huwa ta' natura li jwassal għal konklużjoni żbaljata. U dan jgħodd ukoll għall-proċedura tranżitorja msejħa "proċedura regolatorja bi skrutinju" bħala eventwali għajnuna għall-interpretazzjoni tal-atti "delegati"[14]. F'dan ir-rigward huwa biżżejjed li jiġi indikat li l-kontenut tal-Artikolu 290 TFUE — li ser jinftiehem aħjar ladarba nkunu indirizzajna l-atti ta' "implimentazzjoni" — ma ġiex inkluż fl-Artikolu 291 TFUE bħala konsegwenza tal-ħtieġa li jiġu stabbiliti kundizzjonijiet uniformi ta' eżekuzzjoni iżda bħala kontinwazzjoni tal-attività ta' leġiżlar f'sens materjali.

ii) Proposta ta' interpretazzjoni tal-atti ddelegati

35. Ser ngħaddi issa, fl-ewwel lok, sabiex nagħmel proposta sabiex nislet it-tifsira tal-atti "delegati" u, fit-tieni lok, sabiex nagħmel proposta għall-klassifikazzjoni ta' dawn l-atti, filwaqt li nispira ruħi mid-dritt pubbliku tal-Istati Membri.

36. L-atti "delegati" jikkostitwixxu opportunità ta' kollaborazzjoni bejn il-leġiżlatur tal-Unjoni u l-Kummissjoni fit-twettiq tal-kompitu ta' leġiżlar, fis-sens materjali tal-kelma, fejn fil-kuntest ta' din il-kollaborazzjoni l-leġiżlatur jista' bħala prinċipju jirregola biss l-elementi essenzjali ta' qasam u jħalli f'idejn il-Kummissjoni l-bqija tal-kompitu ta' leġiżlar filwaqt li jispeċifika espressament il-marġni ta' diskrezzjoni tagħha permezz tal-kunċetti li sar riferiment għalihom.

37. Fil-fehma tiegħi, dan huwa s-sens bażiku tal-atti "delegati", sens jew kunċett li għandhom ikunu speċifiċi biżżejjed sabiex jiġi evitat li l-kamp ta' applikazzjoni ta' dawn l-atti jkun jista' jiġi faċilment konfuż ma' forom oħra ta' azzjoni normattiva mill-Kummissjoni, b'mod partikolari l-forma prevista fl-Artikolu 291(2) TFUE, li ser nindirizza iktar tard.

11 — Fir-rigward tal-oriġini tar-"regolamenti delegati" fil-Konvenzjoni Ewropea, ara G. Garzón Clariana, "*Les actes délégués dans le système du droit de l'Union Européenne*", ERA-Forum, Vol. 12 (2011), supplement 1, pp. 105-134 (106-112)].

12 — Fir-rigward tal-iżvilupp bejn li safa' fix-xejn it-Trattat Kostituzzjonali u t-Trattat ta' Lisbona, ara l-konklużjonijiet tal-Avukat Ġenerali Jääskinen fil-kawża Ir-Renju Unit vs Il-Kunsill u Il-Parlament Ewropew, iċċitata iktar 'il fuq, punt 75, u l-biblijografija ċċitata.

13 — Punt 28 tar-risposta tiegħu.

14 — Proċedura stabbilita fl-Artikolu 5a tad-Deċiżjoni tal-Kunsill 2006/512/KE (ĠU L 76 M, 16.3.2007, p. 100), tas-17 ta' Lulju 2006, li temenda d-Deċiżjoni tal-Kunsill 1999/468/KE, li tipprovdi l-proċeduri għall-eżerċizzju tas-setgħat tal-implimentazzjoni konferiti fuq il-Kummissjoni (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 1, Vol. 3, p. 124) ("Deċiżjoni dwar il-kumitoloġija").

38. Ser ngħaddi issa sabiex nipprova nikklassifika dawn l-atti "delegati", li ma humiex "atti leġiżlattivi" iżda li lanqas ma huma atti ta' "implimentazzjoni", u li jippermettu kemm li "att leġiżlattiv" jiġi kkompletat kif ukoll li jiġi emendat. Fil-fehma tiegħi, huwa opportun li nirreferi għad-dritt komparattiv, u b'mod iktar partikolari għad-dritt pubbliku tal-Istati Membri, filwaqt b'mod partikolari li nieħu inkunsiderazzjoni l-fatt li qed nanalizza tip ta' att li l-funzjonalità tiegħu għandha korrispondenza innegabbli u tradizzjoni kkonsolidata fl-ordinamenti kostituzzjonali tagħhom. Fil-fatt, minkejja l-fatt li s-sistema ta' atti tal-Unjoni, minħabba n-natura u l-istorja tagħha [15], żviluppat f'sistema unika, f'dawk il-mumenti meta, bħalma kienu mingħajr ebda dubju dawn il-mumenti, l-Unjoni fittxet ispirazzjoni fil-kategoriji normattivi tal-Istati Membri [16], huwa kważi naturali li wieħed janalizza dawn il-kategoriji, minkejja l-fatt li ma tista' tiġi ggarantita ebda konklużjoni.

39. Barra minn hekk, huwa għaldaqstant ċar li ma tantx hija ta' għajnuna l-klassifikazzjoni tagħhom bħala "setgħat ta' natura *kważi leġiżlattiva*" [17], jew anki bħala "*tertium genus*", li jaqgħu bejn l-atti leġiżlattivi, minn naħa, u l-atti ta' implementazzjoni ta' applikazzjoni ġenerali, min-naħa l-oħra, atti li wkoll huma fdati lill-Kummissjoni u li ser nirreferi għalihom fi stadju sussegwenti.

40. Mill-banda l-oħra, peress li qegħdin nitkellmu dwar "atti mhux leġiżlattivi", fejn id-delega leġiżlattiva ssir biss fis-sens materjali tal-espressjoni u fejn ma jkunx hemm trasferiment ta' setgħa leġiżlattiva fis-sens sħiħ tal-kelma, tqum leġittimament il-kwistjoni ta' jekk dak li qiegħed jissejjaħ "delega" għandux fil-fatt in-natura ta' "awtorizzazzjoni". Madankollu, sa fejn ikollna nitkellmu dwar "delega", ladarba dan huwa impost mill-Artikolu 290 TFUE, ikollna allura ngħidu li din hija delega "inadegwata".

41. Huwa fid-dawl ta' din ir-riflessjoni li nistgħu naslu għal interpretazzjoni tad-delega ta' setgħat prevista fl-Artikolu 290 TFUE bħala eżempju ta' "astensjoni minn leġiżlar". Fil-fatt, f'numru ta' Stati Membri jsir riferiment għal "astensjoni minn leġiżlar" f'dawk il-każijiet fejn il-leġiżlatur, b'xi mod jew ieħor, jagħżel li "jċedi" lis-setgħa eżekuttiva — f'kundizzjonijiet partikolari u f'oqsma speċifiċi — parti mil-leġiżlazzjoni dwar qasam partikolari. Il-qasam li b'hekk ikun temporanjament "eskluż" mill-kamp ta' applikazzjoni tal-liġi ma jibqax liġi, minkejja li materjalment ikun maħsub sabiex ikun liġi [18].

42. Huwa minnu, madankollu, li dan il-kunċett iqum f'kuntest ta' ordinament fejn il-prinċipju ta' ġerarkija jgawdi minn supremazija assoluta. Fil-każ tagħna, għall-kuntrarju u kif diġà indikajt, jista' jkun hemm min isostni li l-espressjoni "att mhux leġiżlattiv" sempliċement tesprimi dak li huwa ovvju, fis-sens li f'dan il-każ ma kienx segwit u lanqas ma huwa ser jiġi segwit il-proċess leġiżlattiv ordinarju. Minkejja din il-portata limitata, fil-fehma tiegħi dan il-kunċett għandu biżżejjed forza esplikattiva sabiex ikun jista' jiġi applikat, *mutatis mutandis*, għal dak li jiġri meta jintużaw id-dispożizzjonijiet tal-Artikolu 290 TFUE.

43. B'mod partikolari, f'dawk il-każijiet fejn l-att leġiżlattiv jippermetti l-emenda tiegħu stess permezz tal-"att delegat", din l-emenda għandha tikkonċerna elementi li, fl-ewwel lok, ma jkunux essenzjali u, fit-tieni lok, li jkunu jinsabu f'dispożizzjonijiet identifikati *verbatim*. F'dawn iċ-ċirkustanzi, id-dispożizzjonijiet imsemmija jiġu mċaħħda, eċċezzjonalment, mill-hekk imsejħa "forza passiva" li hija inerenti għall-istatus stess tal-att leġiżlattiv; fi kliem ieħor, dawn id-dispożizzjonijiet ikunu suġġetti għall-possibbiltà li jiġu dderogati permezz ta' dispożizzjoni inkluża f'"att mhux leġiżlattiv", kif l-Artikolu 290 TFUE jiddefinixxi l-"att delegat".

15 — Ara, f'dan ir-rigward, pereżempju, J. Bast, "Legal Instruments and Judicial Protection", f'A. von Bogdandy u J. Bast (edituri), *Principles of European Constitutional Law*, it-tieni edizzjoni, Hart-CH Beck-Nomos, Munich-Portland, 2010, p. 345-397.

16 — Ara r-Rapport finali tal-Grupp ta' Ħidma IX, dwar is-Semplifikazzjoni, tad-29 ta' Novembru 2002, CONV 424/02, WG IX 13

17 — Espressjoni użata mill-Kummissjoni fil-punt 63 tar-rikors tagħha, u riprodotta mill-Kunsill fil-punt 42 tar-risposta tiegħu.

18 — Dwar l-"astensjoni minn leġiżlar" f'sistema kostituzzjonali nazzjonali ara, pereżempju, I. De Otto, *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1987, p. 226 sa 228.

2. L-atti ta' implementazzjoni

44. Fir-rigward tal-atti ta' implementazzjoni ta' applikazzjoni ġenerali, fis-sens tal-Artikolu 291(2) TFUE, ser nibda għal darba oħra billi nagħmel analiżi tal-kontenut ta' din id-dispożizzjoni b'mod kemm jista' jkun iżolat.

i) Il-kontenut tal-Artikolu 291(2) TFUE

45. L-Artikolu 291 TFUE huwa fformulat kif ġej:

"1. L-Istati Membri għandhom jadottaw il-miżuri kollha tad-dritt nazzjonali meħtieġa għall-implimentazzjoni ta' l-atti ta' l-Unjoni legalment vinkolanti.

2. Meta jkun hemm bżonn ta' kondizzjonijiet uniformi għall-implimentazzjoni ta' l-atti ta' l-Unjoni legalment vinkolanti, dawn l-atti jistgħu jagħtu l-kompetenzi ta' implimentazzjoni lill-Kummmissjoni jew, fil-każijiet speċifiċi ġustifikati b'mod xieraq u fil-każijiet previsti fl-Artikoli 24 u 26 tat-Trattat dwar l-Unjoni Ewropea, lill-Kunsill.

3. Għall-finijiet tal-paragrafu 2, il-Parlament Ewropew u l-Kunsill, li jaġixxu permezz ta' regolament skond il-proċedura leġislattiva ordinarja, għandhom jistabbilixxu minn qabel ir-regoli u l-prinċipji ġenerali dwar il-miżuri ta' kontroll mill-Istati Membri fuq l-eżerċizzju tal-kompetenzi ta' implimentazzjoni tal-Kummissjoni.

4. Il-kelma 'implimentazzjoni' għandha tiddaħħal fl-atti ta' l-implimentazzjoni."

46. Fl-ewwel lok, u sabiex nibda bl-aħħar punt, il-kelma "implimentazzjoni" tippermetti li l-atti tal-Kummissjoni adottati fuq il-bażi ta' din id-dispożizzjoni jiġu distinti formalment mill-atti ddelegati, li wkoll ikunu adottati mill-Kummissjoni iżda fuq il-bażi tad-delega ta' setgħat prevista fl-Artikolu 290 TFUE.

47. Fit-tieni lok, fil-kuntest tal-Artikolu 291 TFUE ma għadniex nitkellmu dwar "regolamentazzjoni" fis-sens tal-Artikolu 290 TFUE iżda ninsabu f'kuntest funzjonali differenti, jiġifieri dak tal-implementazzjoni u, b'mod iktar partikolari, dak tal-implementazzjoni tal-atti tal-Unjoni legalment vinkolanti. Fi kliem ieħor, fl-istruttura tat-Trattat, huwa f'dan l-Artikolu 291 TUFE li tibda l-implementazzjoni.

48. Fit-tielet lok, b'mod simili għal kif fl-Artikolu 290 TFUE jiġu ddelegati lill-Kummissjoni setgħat ta' regolamentazzoni li *prima facie* jaqgħu fl-ambitu tal-atti leġiżlattivi, f'dan il-każ il-Kummissjoni qed tingħata l-kompetenza li tadotta atti ta' implementazzjoni b'konsegwenza tal-ħtieġa li jiġu stabbiliti "kondizzjonijiet uniformi għall-implimentazzjoni" fl-Unjoni kollha. Fil-fatt, normalment u bħala regola ġenerali, il-kompetenzi ta' implementazzjoni huma tal-Istati Membri. Huwa biss b'mod sussidjarju [skont l-Artikolu 5(1) TUE] li dawn il-kompetenzi jistgħu jiġu eżerċitati mill-Unjoni u, fi ħdan l-Unjoni, mill-Kummissjoni, bħala l-istituzzjoni li għandha "funzjonijiet ta' koordinazzjoni, eżekuzzjoni u amministrazzjoni, skond il-kondizzjonijiet previsti fit-Trattati" [Artikolu 17(1) TUE] [19].

49. Għaldaqstant, primarjament, l-Artikolu 291(2) TFUE huwa regola li jagħti s-setgħa lill-Unjoni teżerċita (b'mod sussidjarju), permezz tal-Kummissjoni, kompetenza li tappartjeni lill-Istati Membri.

19 — Fir-rigward tad-diffikultajiet marbuta mal-identifikazzjoni tal-funzjoni eżekuttiva fl-Unjoni, ara D. Reitling, "L'identification de la fonction exécutive dans l'Union", f'J. Duthiel de la Rochère (dir.), *L'exécution du Droit de l'Union, entre mécanismes communitaires et Droits nationaux*, Bruylant, Brussell, 2009, p. 27-51. Fir-rigward tat-tqassim tal-kompetenzi eżekuttivi fl-Unjoni, ara J. Á. Fuentetaja Pastor, "Actos delegados, actos de ejecución y distribución de competencias ejecutivas en la Unión Europea", f'*Revista Española de Derecho Administrativo*, Nru 149, 2011, p. 55-89 (57-63).

50. B'differenza minn dak li jiġri fil-każ tal-Artikolu 290 TFUE, dak li jiskatta dan it-trasferiment ta' setgħa ma huwiex is-sempliċi volontà tal-leġiżlatur iżda huwa l-eżistenza ta' kawża oġġettiva: il-ħtieġa li l-atti tal-Unjoni legalment vinkolanti jiġu implementati f'kundizzjonijiet uniformi. Din il-ħtieġa tagħmel possibbli, fid-dawl tal-prinċipju ta' sussidjarjetà, li l-istituzzjonijiet jadottaw il-mezzi ta' implementazzjoni li, bħala regola ġenerali, għandhom jiġu adottati mill-Istati Membri.

51. Fl-aħħar nett, l-atti ta' implementazzjoni skont l-Artikolu 291(2) TFUE huma suġġetti għall-kontroll tal-Istati Membri permezz tal-proċedura stabbilita fir-Regolament Nru 182/2011 [20], li jissemplifika s-sistema tradizzjonali msejħa "kumitatoloġija". B'differenza mis-sistema ta' kontroll prevista fl-Artikolu 290 TFUE, il-kontrolli previsti fl-Artikolu 291 TFUE ma humiex stabbiliti b'mod liberu fl-"att legalment vinkolanti" (l-att bażiku) li jikkonferixxi l-kompetenza ta' implementazzjoni, iżda l-Artikolu 291(3) TFUE jobbliga lill-Parlament Ewropew u lill-Kunsill jistabbilixxu r-"regoli u l-prinċipji ġenerali dwar il-miżuri ta' kontroll mill-Istati Membri" [21]. Min-naħa tiegħu, kull att bażiku għandu jipprevedi liema waħda mill-proċeduri ta' kontroll previsti preċedentement mill-Parlament Ewropew u mill-Kunsill għandha tapplika fil-każ tiegħu [22].

ii) Is-sens u l-portata tal-atti ta' implementazzjoni

52. L-atti ta' "implimentazzjoni" fis-sens tal-Artikolu 291 TFUE jippermettu lill-Kummissjoni, meta jkunu meħtieġa kundizzjonijiet uniformi ta' implementazzjoni, **u** b'deroga mill-prinċipju li l-implementazzjoni għandha titwettaq mill-Istati Membri, timplementa hija stess id-dritt tal-Unjoni.

53. F'dawn iċ-ċirkustanzi, huwa diffiċli li s-sens ta' dawn l-atti "ta' implimentazzjoni" jiġi konfuż mas-sens tal-atti "delegati", li jiġu adottati wkoll mill-Kummissjoni, sens li diġà tkellimna dwaru u li jista' jiġi espress bl-idea ta' kollaborazzjoni bejn il-leġiżlatur tal-Unjoni u l-Kummissjoni fir-rigward ta' kompitu leġiżlattiv, fis-sens materjali tal-kelma.

54. Il-klassifikazzjoni ta' dawn l-atti ta' implementazzjoni tqajjem inqas problemi. Minħabba n-natura ta' dan is-suġġett, minn dejjem kien hemm residwu ta' leġiżlar immedjatament qabel l-implementazzjoni fis-sens strett tal-kelma, residwu li, skont it-tradizzjonijiet kostituzzjonali tal-Istati Membri, jista' f'ċerti każijiet jitqies bħala inkluż fis-setgħa eżekuttiva, jekk ikun il-każ ikklassifikat bħala setgħa regolatorja, filwaqt li f'każijiet oħra tista' tkun meħtieġa awtorizzazzjoni espressa min-naħa tal-leġiżlatur. Dan il-każ tal-aħħar japplika fil-kuntest tal-Unjoni, fid-dawl tal-prinċipju ta' tqassim tal-kompetenzi.

3. Atti ddelegati u atti ta' implementazzjoni

55. Ladarba kkunsidrajna s-sens rispettiv tal-kategoriji normattivi li jinsabu fl-Artikoli 290 TFUE u 291 TUFE, għandna issa nindirizzaw il-mod kif jirrelataw ma' xulxin. F'din il-parti ser nibda billi nanalizza wħud mill-elementi ta' kif jirrelataw ma' xulxin l-atti "delegati" u l-atti ta' "implimentazzjoni", sabiex imbagħad ngħaddi biex nindirizza l-possibbiltajiet li titwettaq distinzjoni bejniethom.

20 — Ir-Regolament (UE) Nru 182/2011 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tas-16 ta' Frar 2011, li jistabbilixxi r-regoli u l-prinċipji ġenerali dwar il-modalitajiet ta' kontroll mill-Istati Membri tal-eżerċizzju mill-Kummissjoni tas-setgħat ta' implimentazzjoni (ĠU L 55, p. 13). Dan ir-regolament ġie adottat bis-saħħa tal-mandat stabbilit għal dan il-għan fl-Artikolu 291(3) TFUE, li jipprovdi li, għall-finijiet tal-għoti tal-kompetenzi ta' implementazzjoni previst fl-Artikolu 291(2) TFUE, "il-Parlament Ewropew u l-Kunsill, li jaġixxu permezz ta' regolament skond il-proċedura leġislattiva ordinarja, għandhom jistabbilixxu minn qabel ir-regoli u l-prinċipji ġenerali dwar il-miżuri ta' kontroll mill-Istati Membri fuq l-eżerċizzju tal-kompetenzi ta' implimentazzjoni tal-Kummissjoni".

21 — Dawn ir-regoli u prinċipji ġenerali ġew stabbiliti fir-Regolament Nru 182/2011, iċċitat iktar 'il fuq.

22 — Ir-Regolament Nru 182/2011 jipprevedi żewġ proċeduri ta' kontroll: il-proċedura konsultattiva (Artikolu 4) u l-proċedura ta' eżami (Artikolu 5), li hija itkar eżawrjenti. Fil-każ tar-regolament ikkontestat, il-proċedura applikabbli hija dik ta' eżami, kif previst fit-tieni subparagrafu tal-Artikolu 80(1) tar-Regolament Nru 528/2012.

i) Fuq ir-relazzjoni bejn l-atti ddelegati u l-atti ta' implementazzjoni

56. Qabel ma nibda l-analiżi tiegħi jidhirli li hija neċessarja din l-osservazzjoni preliminari. Il-partijiet f'din il-kawża poġġew il-prinċipju ta' ġerarkija fil-kamp tal-battalja ta' din it-tilwima[23], sa fejn jiddiskutu, fl-aħħar mill-aħħar, jekk teżistix relazzjoni ta' ġerarkija bejn l-atti leġiżlattivi u l-atti ddelegati jew bejn dawn u l-atti ta' implementazzjoni. Għalkemm, naturalment, hemm ħafna x'jingħad f'dan ir-rigward, huwa ferm iktar dubjuż kemm dan id-dibattitu huwa neċessarju sabiex tingħata risposta, anki jekk ma jittieħdux inkunsiderazzjoni dawn l-aspetti, għar-rikors tal-Kummissjoni. Dan ma jfissirx iżda li, mill-interpretazzjoni li qiegħed nipproponi ta' dawn iż-żewġ tipi ta' atti, ma jistgħux jinstiltu konsegwenzi li jiffavorixxu teżi partikolari. Fl-aħħar mill-aħħar, iżda, naqbel mal-argument tal-Finlandja li, għall-finijiet ta' dak li jinteressana f'din il-kawża, dan ma huwiex dibattitu neċessarju.

57. Mill-banda l-oħra, fil-fehma tiegħi, ma nistgħux ma niħdux inkunsiderazzjoni l-fatt li, fl-aħħar mill-aħħar, id-distinzjoni bejn l-atti ddelegati u l-atti ta' implementazzjoni ma tikkonċernax biss id-differenza bejn il-leġiżlazzjoni (anki jekk iddelegata) u l-eżekuzzjoni, iżda tikkonċerna wkoll il-fatt li l-atti ddelegati jirriżultaw mill-eżerċizzju ta' kompetenza normattiva proprja tal-Unjoni filwaqt li l-atti ta' implementazzjoni jirriżultaw mill-eżerċizzju (b'mod sussidjarju) mill-Kummissjoni (jew mill-Kunsill) ta' kompetenza li bħala prinċipju tappartjeni lill-Istati Membri[24].

58. Fi kliem ieħor, ir-raġuni prinċipali wara s-separazzjoni bejn l-Artikoli 290 TFUE u 291 TFUE ma hijiex daqstant (jew ma hijiex biss) il-ħtieġa li tiġi stabbilita d-distinzjoni bejn il-leġiżlazzjoni u l-implementazzjoni bħala fażijiet suċċessivi fil-proċedura għall-istabbiliment ta' normi tal-Unjoni, iżda hija pjuttost, u qabel kollox, ir-rieda li jiġu affermati l-limiti bejn il-kompetenzi rispettivi tal-Unjoni u tal-Istati Membri.

59. Fil-kuntest tal-Unjoni, il-kwistjoni tal-intensità normattiva tqum b'mod ċar fil-każ tal-Artikolu 290 TFUE, fejn issir id-delega lil istituzzjoni tal-eżerċizzju ta' setgħat li jappartjenu lil istituzzjonijiet oħra tal-Unjoni stess. Fl-Artikolu 291 TFUE huwa wkoll meħtieġ li jiġi applikat il-kriterju tal-intensità normattiva sabiex jiġi ddeterminat jekk il-Kummissjoni (jew il-Kunsill) kinux sempliċement "implementaw" atti tal-Unjoni legalment vinkolanti, għalkemm f'dan il-każ dejjem tqum kwistjoni preliminari, jiġifieri jekk l-implementazzjoni għandhiex titwettaq mill-Unjoni jew mill-Istati Membri, kwistjoni din li tiddependi dejjem minn fatt oġġettiv, li huwa indispensabbli għall-istituzzjonijiet tal-Unjoni, jiġifieri li l-implementazzjoni teħtieġ kundizzjonijiet uniformi. Flimkien mal-kwistjoni tad-demarkazzjoni bejn ġeneralità u speċifiċità li hija tipika tad-delega u tal-awtorizzazzjoni leġiżlattivi, tqum il-kwistjoni tad-delimitazzjoni tal-kompetenzi bejn l-Unjoni u l-Istati Membri.

60. Issa, l-effetti tad-delega taħt l-Artikolu 290 TFUE jkunu eżawriti hekk kif il-Kummissjoni tingħata s-setgħa li tadotta atti mhux leġiżlattivi dwar qasam li oriġinarjament kien aċċessibbli biss għall-atti leġiżlattivi; dan iżda b'ebda mod ma jaffettwa l-kompetenza tal-Unjoni fil-konfront tal-Istati Membri. Dak li qiegħed nipprova ngħid huwa li din id-delega ma twassal għal ebda setgħa regolamentari, iżda twassal biss għal "dik tal-Kummissjoni". Fi kliem ieħor, id-delega titwettaq dejjem fil-kuntest tal-kompetenzi tal-Unjoni u ma taffettwax id-distribuzzjoni tal-kompetenzi bejn l-Unjoni u l-Istati Membri.

23 — Punti 4, 57, 63, 64, 71, 75 u 91 tar-rikors tal-Kummissjoni, punt 41 tar-risposta tal-Kunsill, punti 27 u 28 tan-nota ta' intervent tal-Pajjiżi l-Baxxi u punti 20 sa 22 tan-nota ta' intervent ta' Franza.

24 — Huwa prinċipju paċifiku li l-implementazzjoni materjali tar-regoli tal-Unjoni tappartjeni normalment lill-Istati Membri (ara, fost oħrajn, J. P. Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, is-sitt edizzjoni, Dalloz, Pariġi, 2010, noti 581-584). Il-fatt li s-setgħa eżekuttiva tappartjeni lill-Istati Membri huwa fundamentalment espress fl-Artikolu 4(3) TUE, li jipprovdi li l-"Istati Membri għandhom jieħdu kull miżura ġenerali jew partikolari xierqa sabiex jassiguraw li lobbligi li joħorġu mit-Trattati jew li jirriżultaw mill-atti ta' l-istituzzjonijiet ta' l-Unjoni jitwettqu".

61. Min-naħa l-oħra, l-Artikolu 290 TFUE ma jagħtix lok għal norma li tippermetti hija stess l-implementazzjoni ta' mandat, iżda jagħti lok għal norma li permezz tagħha jiġi pperfezzjonat u konkluż il-proċess leġiżlattiv, minkejja li ċerti elementi tal-qasam suġġett għal dan il-proċess ikunu s-suġġett ta' astensjoni minn leġiżlar. L-Artikolu 290 TFUE ma jawtorizzax l-implementazzjoni iżda l-konklużjoni tal-proċess leġiżlattiv bl-użu tas-setgħa regolatorja. Għaldaqstant, f'dan l-istadju tkun għadha ma hijiex possibbli l-implementazzjoni fis-sens tal-Artikolu 291 TFUE, li tista' ssir biss ladarba jkun tlesta l-proċess ta' "leġiżlar" fis-sens wiesa' ta' dan il-kunċett.

62. L-intervent min-naħa tal-Kummissjoni għandu jikkonċerna qasam li, fl-assenza tad-delega, kien ikun is-suġġett ta' leġiżlazzjoni u, għaldaqstant, ta' trattament normattiv ikkaratterizzat min-natura ġenerali u astratta, li hija karatteristika speċifikament tas-setgħa leġiżlattiva. Permezz tad-delega, il-Kummissjoni tingħata s-setgħa li tadotta dispożizzjonijiet ta' dan it-tip u, għaldaqstant, li topera f'marġnijiet ta' diskrezzjoni li ma japplikawx fil-każ tal-eżerċizzju tal-funzjoni eżekuttiva. Għaldaqstant, id-differenza fil-prinċipju bejn is-setgħa eżerċitata mill-Kummissjoni fil-każ ta' delega leġiżlattiva (Artikolu 290 TFUE) u s-setgħa mogħtija lilha mill-Artikolu 291(2) TFUE fil-każ tal-implementazzjoni tinsab, fl-aħħar mill-aħħar, fil-fatt li d-delega tippermetti marġni ta' diskrezzjoni li ma jeżistix fil-każ tal-implementazzjoni. Fil-fatt, il-leġiżlatur jiddelega lill-Kummissjoni l-possibbiltà li tiddeċiedi dwar ċerti elementi li, bħala regola ġenerali, kellhom jiġu deċiżi minnu stess, filwaqt li l-implementazzjoni taħt l-Artikolu 291 TFUE tapplika fir-rigward ta' dispożizzjonijiet normattivi li l-kontenut tagħhom ikun ġie ddefinit mil-leġiżlatur fir-rigward tal-elementi sostantivi tagħhom.

63. Fl-aħħar nett, minħabba din id-differenza, l-Artikolu 291(2) TFUE jirreferi sempliċement għall-eżerċizzju tas-setgħa eżekuttiva, eżerċizzju li naturalment ikun eskluż meta ma jkunx meħtieġ għall-applikazzjoni konkreta ta' norma li tkun diġà ddefinita u kompleta. Min-naħa tiegħu, l-Artikolu 290 TFUE jipprovdi li għandhom jiġu stabbiliti l-objjettivi tad-delega, kif ukoll il-kontenut u l-kamp ta' applikazzjoni tagħha, b'tali mod li juri b'mod ċar li l-Kummissjoni hija mistennija twettaq xi ħaga iktar minn sempliċi implementazzjoni ta' dispożizzjoni li fiha jkunu ġew stabbiliti dawn l-elementi kollha. Din ix-"xi ħaġa iktar" timplika, fil-fehma tiegħi, marġni "kreattiv" jew "inċiżiv" li jkun impossibbli fil-każ ta' sempliċi implementazzjoni.

ii) Distinzjoni bejn il-kampijiet ta' applikazzjoni rispettivi tal-attività normattiva prevista fl-Artikoli 290 TFUE u 291 TFUE

64. Fid-dawl tal-kunsiderazzjonijiet preċedenti, ser nipproponi interpretazzjoni li tista' tkun ta' għajnuna għall-finijiet li jiġi ddeterminat jekk azzjoni normattiva konkreta tistax titwettaq biss bħala konsegwenza ta' delega jew, għall-kuntrarju, jekk ikunx aħjar li tiġi inkluża fil-kategorija tal-implementazzjoni.

65. Il-Kummissjoni enfasizzat b'mod partikolari n-"natura tas-setgħa li l-leġiżlatur ikollu l-intenzjoni jattribwixxi", filwaqt li tikkunsidra inadegwati l-kriterji tal-"livell tad-dettall", tal-ħolqien ta' drittijiet u obbligi, jew tal-"marġni ta' diskrezzjoni" [25] u filwaqt li tirreferi għall-kampijiet ta' applikazzjoni rispettivi tagħhom bħala "reċiprokament esklużivi" [26].

66. Għall-kuntrarju, il-Kunsill jenfasizza l-eżistenza ta' regoli sostanzjali ġodda, ta' drittijiet u obbligi ġodda, u jinsisti fuq il-ħtieġa li jiġi eżaminat il-"kontenut normattiv". Fil-fehma tiegħu, teżisti żona griża li huwa diffiċli li tiġi ddefinita. Il-Parlament, fl-aħħar nett, jirreferi għal-livell ta' dettall, għad-drittijiet u l-obbligi u għall-marġni ta' diskrezzjoni [27].

25 — Punt 15 tar-replika tagħha.

26 — Punti 65 *et seq.* tar-rikors.

27 — Punt 26 tal-kontroreplika tiegħu.

67. Għandu qabel kollox jiġi speċifikat li f'din il-kawża ġiet diskussa fit-tul ukoll il-kwistjoni ta' jekk wieħed jistax jitkellem dwar "żona griża" fid-demarkazzjoni bejn il-kontenut tal-atti ddelegati u l-kontenut tal-atti ta' implementazzjoni, jew jekk, għall-kuntrarju, hemmx separazzjoni ċara li tillimita dawn l-atti għal kampijiet ta' applikazzjoni kjarament distinti, b'kontenuti reċiprokament esklużivi. Inkonformità mat-teżi tal-Kummissjoni, u anki minn perspettiva kunċettwali, b'mod reċiprokament esklużiv, dak li jista' jitħalla sabiex jiġi ddeterminat mill-att iddelegat ma jistax ikun is-suġġett tal-att ta' implementazzjoni, u bil-kuntrarju. Inkonformità mat-teżi opposta, l-għoti ta' setgħa lill-Kummissjoni jista' jissodisfa kemm l-iskop li l-leġiżlatur jinħeles mix-xogħol normattiv mhux essenzjali kif ukoll l-iskop li tiġi fdata bl-atti ta' applikazzjoni ġenerali li jkunu essenzjali għall-implementazzjoni f'sens ristrett.

68. Nerġa' ngħid li ma huwiex essenzjali li tittieħed pożizzjoni fir-rigward ta' dan il-punt, b'mod partikolari fid-dawl tal-fatt li ż-żewġ pożizzjonijiet jistgħu jkunu, bħala prinċipju, korretti. Barra minn hekk, fl-aħħar mill-aħħar, ħafna jiddependi mill-mod kif il-partijiet jaraw dawn iż-żewġ kunċetti.

69. Mill-banda l-oħra, is-suġġett taż-"żona griża" tqajjem diversi drabi flimkien ma' kunsiderazzjonijiet dwar id-"dettall tal-istħarriġ" li tista' twettaq b'mod leġittimu l-Qorti tal-Ġusizzja f'dan ir-rigward [28]. Fil-fehma tiegħi, fil-fatt, dan huwa l-approċċ adegwat. Dan sa fejn il-kwistjoni ma għandhiex tkun dik ta' jekk "ontoloġikament" norma partikolari tistax tiġi attribwita mingħajr ebda dubju fil-kuntest tal-Artikolu 290 TFUE jew fil-kuntest tal-Artikolu 291 TFUE, iżda għandha tkun dik ta' jekk il-Qorti tal-Ġustizzja tistax tivverifika jew le, sal-aħħar dettall, kull waħda mill-għażliet magħmula mil-leġiżlatur [29].

70. Fi kwalunkwe każ, qabel ma nkompli bl-analiżi tiegħi, nixtieq ngħid li l-Kummissjoni għandha raġun meta ssostni li l-Qorti tal-Ġustizzja għandha teżerċita ċertu livell ta' ġustizzjabbiltà fir-rigward tal-għażliet magħmula mil-leġiżlatur tal-Unjoni fid-dawl tal-alternattiva li għandna quddiemna. Dan jgħodd b'mod iktar partikolari f'sitwazzjonijiet bħal dik ineżami fejn kien hemm bidla fid-dritt primarju u fejn il-probabbiltà li l-affarijiet jibqgħu "kif kienu qabel", f'dan il-każ min-naħa tal-leġiżlatur, ma hijiex eskluża. Madankollu, l-affermazzjoni tal-prinċipju, minn naħa, u l-portata tiegħu, min-naħa l-oħra, ma humiex l-istess ħaġa.

71. Fil-fatt, huwa faċli li wieħed jaċċetta li r-"rwol" tal-Qorti tal-Ġustizzja fir-rigward tal-ħarsien tad-distinzjoni bejn dak li huwa "essenzjali" (il-leġiżlazzjoni li ma tistax tkun is-suġġett ta' delega) u dak li "mhux essenzjali" (il-leġiżlazzjoni li tista' tkun is-suġġett ta' delega) huwa, minħabba n-natura ta' kif inhuma l-affarijiet, wieħed limitat: il-ġudizzju tal-Qorti tal-Ġustizzja f'ebda każ ma jista' jieħu post dak tal-leġiżlatur. Issa, bl-istess mod, għandu jkun limitat ukoll ir-"rwol" tal-Qorti tal-Ġustizzja fir-rigward tal-ħarsien tad-distinzjoni l-oħra bejn dak li, sabiex nuża l-espressjoni użata mir-rappreżentant tal-Gvern Franċiż, għandu jiġi kklassifikat bħala "sostanzjali" (fi kwalunkwe każ, mhux essenzjali), jiġifieri, dak li jikkorrispondi speċifikament għall-Artikolu 290 TFUE u dak li, sabiex niddistingwih u konxju tal-fatt li din id-deskrizzjoni tista' tkun inadegwata, ser niddeskrivi bħala "inċidentali", jiġifieri dak li jikkorrispondi għall-Artikolu 291(2) TFUE. Huwa minnu li din id-distinzjoni l-oħra ma tagħmilx parti minn *continuum* simili għal dak preċedenti sa fejn f'dan il-każ tikkonċerna funzjonalitajiet differenti. Madankollu, barra minn hekk, f'dan il-każ huma limitati l-possibbiltajiet li jiġu mistħarrġa l-għażliet magħmula mil-leġiżlatur fuq il-bażi ta' din l-alternattiva.

28 — Fil-punti 41 sa 45 tan-nota ta' intervent tiegħu, ir-Renju Unit jirreferi għall-ħtieġa li jittieħdu inkunsiderazzjoni evalwazzjonijiet dwar diversi aspetti, filwaqt li d-Danimarka (fil-punti 15 u 28 tan-nota ta' intervent tagħha) tirreferi għal kriterji oġġettivi li jistgħu jkunu suġġetti għal stħarriġ ġudizzjarju, għalkemm b'marġni ta' diskrezzjoni. Il-Kummissjoni ma taqbilx ma' din l-evalwazzjoni fil-punt36 tal-osservazzjonijiet tagħha dwar in-noti ta' intervent.

29 — Għal iktar dettall ara D. Ritleng, *Le contrôle de la légalité des actes communautaires par la Cour de Justice et le Tribunal de Première Instance des Communautés Européennes*, Teżi ta' dottorat mhux ippubblikata, Strasbourg, 1998, p. 376 sa 382.

72. Issa, bħalma osserva l-Avukat Ġenerali Jääskinen[30], il-fatt li jkun hemm żona sa ċertu punt lil hinn mill-kompetenza tal-qorti tal-Unjoni ma jeskludix, anzi jikkonferma, li l-Qorti tal-Ġustizzja għandha twettaq stħarriġ ġudizzjarju effettiv, li jkun adegwat għall-karatteristiċi tagħhom, tal-"metodu ta' amministrazzjoni" tal-alternattiva atti ddelegati/atti ta' implementazzjoni min-naħa tal-leġiżlatur.

73. B'dan premess, għandu jingħad qabel kollox li s-sens ta' kull wieħed minn dawn il-kunċetti, kif diġà rajna, huwa suffiċjentement differenti sabiex jippermetti l-applikazzjoni ta' interpretazzjoni teleoloġika għall-finijiet tal-orjentament tad-distinzjoni bejn il-kampijiet ta' applikazzjoni rispettivi tagħhom. Fil-fehma tiegħi, distinzjoni bbażata fuq ir-raġuni fundamentali u fuq l-għan ta' kull wieħed minn dawn l-atti legali hija ferm iktar adegwata għaliex tippermetti li jinstabu soluzzjonijiet li jikkorrispondu għall-ispirtu tas-sistema stabbilita mill-Artikoli 290 TFUE u 291 TFUE.

74. Għandu jingħad ukoll li l-analiżi ma għandhiex tkun limitata għal dispożizzjoni iżolata ta' att leġiżlattiv li jiddelega iżda huwa meħtieġ li jiġi analizzat ukoll l-att leġiżlattiv *fl-intier tiegħu*, sabiex jiġi identifikat f'liema sitwazzjoni relattiva tinsab, fl-istruttura ta' dan l-att leġiżlattiv, għażla partikolari favur l-"att ta' implimentazzjoni" f'dan il-kuntest, b'mod partikolari meta mqabbla mal-eventwali użu tal-atti ddelegati.

75. Tqajjem diversi drabi wkoll il-kriterju "politiku" bħala eventwali kategorija ġenerali li tista' sservi ta' orjentament għad-deċiżjoni fir-rigward tal-għażliet tal-leġiżlatur f'dan il-qasam. Huwa minnu li l-Qorti tal-Ġustizzja użat l-idea tal-"orjentamenti fundamentali tal-politika Komunitarja" bħala spunt għad-demarkazzjoni tal-limiti tal-kompetenzi eżekuttivi[31]. Madankollu, fil-fehma tiegħi, għandu jiġi kkunsidrat li l-paragun bejn "il-politiku" u, sabiex insejħulu hekk, "it-tekniku", għall-finijiet tad-distinzjoni bejn dawn iż-żewġ tipi ta' atti huwa ta' rilevanza limitata. Dan għaliex, fil-każ tal-Artikolu 290 TFUE, meta kkunsidrati flimkien, ir-rekwiżiti dwar il-preċiżazzjoni tal-"objettivi", tal-"kamp ta' l-applikazzjoni" u tal-"kontenut" li għandu jipprovdi l-att leġiżlattiv fir-rigward tal-att delegat, jimplikaw li l-aspett "politiku" jkun stabbilit kważi b'mod eżawrjenti mill-att leġiżlattiv. Fi kliem ieħor, l-Artikolu 290 TFUE jistabbilixxi b'mod suffiċjentement strett il-limiti tad-delega b'tali mod li jista' jingħad li prattikament ma jifdalx spazju sabiex tiġi assunta responsabbiltà fil-veru sens tal-kelma. L-"elementi mhux essenzjali" li għalihom għandu jillimita ruħu l-att iddelegat ser ikunu dawk l-elementi li fir-rigward tagħhom ma jkunx hemm lok li jiġu kkunsidrati mill-ġdid l-għażliet fundamentali adottati mil-leġiżlatur bir-responsabbiltà tiegħu. Fil-qosor, fl-ambitu ta' dak li "mhux essenzjali", il-marġni għall-adozzjoni ta' deċiżjonijiet li jimplikaw responsabbiltà leġiżlattiva fil-veru sens tal-kelma jista' jkun kunsiderevolment ristrett minħabba l-kundizzjonijiet li fihom tkun awtorizzata d-delega.

76. B'dan premess, għandu jingħad li ma jistax jiġi nnegat li l-Kummissjoni jibqgħalha "marġni ta' diskrezzjoni" wiesa' fl-iffinalizzar tar-regolazzjoni tal-qasam ikkonċernat permezz tal-Artikolu 290 TFUE. Madankollu, jekk ikun meħtieġ "oneru politiku" fir-rigward ta' kull waħda mid-determinazzjonijiet normattivi rriżervati għall-att iddelegat, jista' jintilef, fil-fehma tiegħi, il-bilanċ fir-relazzjoni bejn l-atti ddelegati u l-atti ta' implementazzjoni, għad-detriment tal-atti ddelegati.

77. F'dan il-kuntest, għandu jiġi osservat li, fil-kuntest attwali sussegwenti għat-Trattat ta' Lisbona, ma nistgħux nibqgħu nitkellmu dwar il-kunċett ta' riżerva ta' liġi limitata għal dak li huwa "essenzjali", kif interpretat mill-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja[32]. Wara d-dħul fis-seħħ l-Artikolu 290 TFUE, wieħed ma jistax jimmaġina li, ladarba l-leġiżlatur ikun ikkompleta r-regolazzjoni tal-essenzjal, dan

30 — Punt 78 tal-konklużjonijiet tiegħu fil-kawża Ir-Renju Unit vs Il-Kunsill u Il-Parlament Ewropew, iċċitata iktar 'il fuq.

31 — Sa mill-bidu l-Qorti tal-Ġustizzja ġibdet l-attenzjoni għar-rilevanza tal-kriterju tar-responsabbiltà bħala għajnuna sabiex tiġi ddeterminata l-leġittimità ta' delega ta' setgħat fuq il-bażi tan-natura u tal-portata tas-setgħa ddelegata. B'hekk, fis-sentenza tat-13 ta' Ġunju 1958, Meroni (Kawża 9/56, Ġabra 1958, p. 9), wieħed isib li "il-konsegwenzi li jirriżultaw minn delega ta' setgħat huma ferm distinti skont jekk din id-delega tikkonċernax setgħat ta' implementazzjoni nettament delimitati". Għal sinteżi tal-ġurisprudenza f'dan ir-rigward ara l-punti 26 sa 29 tal-konklużjonijiet tal-Avukat Ġenerali Mengozzi fil-Kawża C-355/10, Il-Parlament Ewropew vs Il-Kunsill tal-Unjoni Ewropea.

32 — Ara n-nota ta' qiegħ il-paġna preċedenti.

jista' jagħżel b'diskrezzjoni sħiħa bejn l-att iddelegat u l-att ta' implementazzjoni. Din it-teżi tipperikola l-effettività tal-inkorporazzjoni tal-atti ddelegati fid-dritt primarju sa fejn, kif tenfasizza l-Kummissjoni [33], tqajjem il-perikolu li l-"atti delegati" jispiċċaw f'kategorija inutli u mingħajr użu sa mill-ġeneżi tagħhom.

78. Fl-aħħar nett, u sa fejn dejjem ikun hemm element ta' suġġettività f'dak kollu li jirreferi għall-objjettivi, il-lingwaġġ użat fil-premessi tal-att leġiżlattiv li jagħti d-delega jista' u għandu jkun ta' utilità partikolari. Fil-fatt, dawn il-premessi huma l-aħjar mod kif tiġi kkomunikata l-intenzjoni tal-leġiżlatur, jiġifieri jew ix-xewqa li jitwaqqaf ix-xogħol regolatorju ladarba jkun tlesta jew kopert l-aspett "essenzjali", jew l-inkarigu lill-Kummissjoni, jew jekk ikun il-każ lill-Kunsill, bis-setgħa li jiġu adottati atti ta' applikazzjoni ġenerali li jkunu direttament relatati mal-ħtiġijiet tal-mument tal-implementazzjoni.

79. Fid-dawl ta' dawn il-kunsiderazzjonijiet, ta' natura ċertament ġenerali u sa ċerti punt astratti, ninsabu f'sitwazzjoni fejn nistgħu nindirizzaw id-dispożizzjoni speċifika li wasslet għal din il-kawża, jiġifieri l-Artikolu 80(1) tar-Regolament Nru 528/2012, sa fejn, effettivament, dan l-artikolu jagħti lill-Kummissjoni l-kompitu li tadotta "Regolament ta' implimentazzjoni" fir-rigward ta' ċerti elementi speċifiċi tal-istess regolament.

4. Fuq jekk id-dispożizzjoni kkontestata setgħetx tagħti lill-Kummissjoni l-kompitu li tadotta regolament ta' implementazzjoni

80. Għal darba oħra, ser nibda l-analiżi tiegħi billi nirriproduċi d-dispożizzjoni li tikkonċernana. L-Artikolu 80(1) tar-Regolament Nru 528/2012 jobbliga lill-Kummissjoni tadotta regolament ta' implementazzjoni li jispeċifika l-elementi segwenti:

"(a) id-drittijiet pagabbli lill-Aġenzija, inklużi d-drittijiet annwali għall-prodotti li jingħataw awtorizzazzjoni tal-Unjoni skont il-Kapitolu VIII u d-drittijiet pagabbli għall-applikazzjonijiet għal rikonoxximent reċiproku skont il-Kapitolu VII;

(b) ir-regoli li jiddefinixxu l-kondizzjonijiet għad-drittijiet imnaqqsin, eżenzjonijiet mid-drittijiet u r-rimbors tal-membru tal-Kumitat tal-Prodotti Bijoċidali li jaġixxi bħala relatur; u

(c) il-kondizzjonijiet għall-ħlas."

81. L-istess Artikolu 80(1) jispeċifika li r-regolament ta' implementazzjoni għandu japplika biss għad-drittijiet imħallsa lill-Aġenzija u li dawn id-drittijiet għandhom "jiġu stabbiliti f'tali livell sabiex jiġi żgurat li d-dħul derivat mid-drittijiet, meta mgħaqqad ma' sorsi oħra ta' dħul tal-Aġenzija skont dan ir-Regolament, ikun biżżejjed sabiex ikopri l-kost tas-servizzi mogħtija. Id-drittijiet pagabbli għandhom jiġu ppubblikati mill-Aġenzija".

82. Minbarra dawn l-indikazzjonijiet, fl-Artikolu 80(3) tal-istess regolament huma stabbiliti l-prinċipji segwenti:

"(a) id-drittijiet għandhom ikunu stabbiliti fuq livell sabiex jiżguraw li d-dħul idderivat mid-drittjjiet, huwa, fil-prinċipju, suffiċjenti sabiex ikopri l-ispejjeż tas-servizzi mwassla u ma għandhomx ikunu aktar minn dak li huwa meħtieġ sabiex ikopru dawk l-ispejjeż;

(b) rimborż parzjali tal-imposta [għandu jingħata] jekk l-applikant jonqos milli jibgħat l-informazzjoni mitluba fil-limitu taż-żmien speċifikat;

33 — Punt 12 tar-replika tagħha.

(c) il-ħtiġijiet speċifiċi tal-SMEs għandhom jitqiesu, skont il-każ, inkluża l-possibbiltà ta' qsim ta' ħlas f'diversi ħ[l]asijiet bin-nifs u fażijiet;

(d) l-istruttura u l-ammont tad-[drittijiet] għandhom iqisu jekk it-tagħrif ġiex ippreżentat f'daqqa jew separatament;

(e) f'ċirkostanzi debitament iġġustifikati u fejn dan jiġi aċċettat mill-Aġenzija jew mill-awtorità kompetenti, id-drittijiet kollha jew parti minnhom jistgħu jkunu eżentati; u

(f) l-iskadenzi għall-ħlas tad-drittijiet għandhom ikunu stabbiliti b'kont meħud tal-iskadenzi tal-proċeduri previsti f'dan ir-Regolament."

83. Il-Kummissjoni tallega[34] li dak li qiegħed jitħalla għar-regolament ta' implementazzjoni huwa l-istabbiliment ta' sistema kompleta u koerenti tad-drittijiet li għandhom jitħallsu lill-Aġenzija, ta' qafas koerenti ta' regoli u ta' kriterji, ta' sistema globali u koerenti, stabbiliment dan li jeħtieġ li jiġu kkompletati, fuq il-bażi tal-prinċipji stabbiliti mil-leġiżlatur, "elementi mhux essenzjali" tar-Regolament Nru 528/2012, u li għalhekk kellu jkun is-suġġett ta' delega skont l-Artikolu 290 TFUE.

84. Min-naħa tagħhom, il-Parlament u l-Kunsill, filwaqt li jikkontestaw ir-rilevanza tal-prinċipji invokati mill-Kummissjoni, jallegaw li s-sistema stabbilita fl-Artikolu 80 tar-Regolament Nru 528/2012 hija suffiċjentement iddettaljata b'tali mod li ma huwiex meħtieġ att ta' delega iżda biss att purament ta' implementazzjoni skont l-Artikolu 291 TFUE.

85. Qabel inkompli bl-analiżi tiegħi, nixtieq inqajjem punt li diġà ngħata ċerta importanza, jiġifieri l-importanza li ma nillimitawx ruħna għall-kwistjoni ta' dispożizzjoni iżolata tal-att leġiżlattiv inkwistjoni u li nagħtu importanza wkoll lill-att fl-intier tiegħu, b'mod partikolari lill-għażliet magħmula fl-istess att fir-rigward tal-użu tal-atti ddelegati jew tal-atti ta' implementazzjoni ta' applikazzjoni ġenerali. F'dan ir-rigward għandu jiġi osservat li fl-Artikolu 83(5) tar-Regolament Nru 528/2012 l-att iddelegat jintuża b'mod li huwa suffiċjentement wiesa' sabiex jeskludi r-riskju, li indikajt iktar 'il fuq, li l-leġiżlatur jinjora dan il-mod ġdid ta' kif jiġi rregolat qasam partikolari[35]. Naturalment, din l-evalwazzjoni ma jfissirx li ma għandniex inkomplu bl-analiżi tad-dispożizzjoni li tikkonċernana speċifikament f'din il-kawża, għalkemm, fil-fehma tiegħi, ma stajtx ma nsemmix il-fatt li fir-Regolament Nru 528/2012 isir riferiment ukoll għall-atti ddelegati.

86. Għandu issa jiġi eżaminat jekk l-Artikolu 80(1) tar-Regolament Nru 528/2012 jistax jitqies b'mod raġonevoli bħala l-espressjoni ta' rieda tal-leġiżlatur li jwettaq regolamentazzjoni li għad trid tiġi żviluppata jew jekk, għall-kuntrarju, jistax jiġi raġonevolment aċċettat li diġà ninsabu fl-istadju tal-implementazzjoni, bil-ħtieġa inevitabbli li jiġu stabbiliti atti ta' applikazzjoni ġenerali li jippreċedu l-implementazzjoni fil-veru sens tal-kelma. F'dan ir-rigward, ma jkunx irrilevanti jekk nosserva, bla ħsara għall-preċiżazzjonijiet li ser nagħmel iktar quddiem, li suġġett li jirrikjedi tant reviżjoni, bħalma jkun dejjem is-suġġett tad-drittijiet, huwa ta' natura tali li jista' jiġi inkluż f'dan l-istadju.

87. F'dawn il-kundizzjonijiet, huwa biżżejjed li jiġi eżaminat jekk jistax jingħad leġittimament li, fil-kawża ineżami, ninsabu diġà fl-istadju finali tal-implementazzjoni, bl-inevitabbli elementi ta' speċifiċità, jew ta' determinazzjoni, jew jekk, għall-kuntrarju, għadniex fi stadju fejn l-azzjoni normattiva pendenti għandha tiżvolġi fil-kuntest ta' marġnijiet ta' diskrezzjoni li l-Kummissjoni ma tistax tissostitwixxi bis-sempliċi eżerċizzju tas-setgħa eżekuttiva tagħha.

34 — Punti 46, 83 u 85 tar-rikors tagħha.

35 — L-Artikolu 83(5) tar-Regolament Nru 528/2012 jelenka d-dispożizzjonijiet ta' dan l-istess regolament li jagħtu delega, jiġifieri: l-Artikoli 3(4), 5(3), 6(4), 21(3), 23(5), 28(1) u (3), 40, 56(4), 71(9), 85 u 89(1).

88. Huwa fid-dawl tal-prinċipji stabbiliti mil-leġiżlatur fl-Artikolu 80(3) tar-Regolament Nru 528/2012 li għandha tiġi evalwata l-portata tas-setgħa normattiva mogħtija lill-Kummissjoni, sa fejn il-kwistjoni ta' jekk nistgħux nitkellmu dwar sempliċi setgħa eżekuttiva jew dwar l-eżerċizzju ta' setgħa leġiżlattiva tiddependi minn kemm din id-dispożizzjoni tillimita l-marġni ta' diskrezzjoni tal-Kummissjoni sabiex tforni l-kontenut tad-dispożizzjoni li tirriżulta mill-eżerċizzju tas-setgħa normattiva mogħtija lilha.

89. Fil-fehma tiegħi, il-kundizzjonijiet imposti fl-Artikolu 80(1) u (3) tar-Regolament Nru 528/2012 ma jħallux lok għall-eżerċizzju ta' funzjoni normattiva li tmur lil hinn minn dak li raġonevolment jista' jitqies bħala li jista' jiġi fdat, fl-istadju tal-implementazzjoni, lill-Istati Membri jew lill-Kummissjoni.

90. Din id-dispożizzjoni tispeċifika darbtejn li għandu jiġi żgurat li jiġu koperti l-ispejjeż tas-servizzi pprovduti mill-Aġenzija; fl-Artikolu 80(3)(a) fil-fatt huwa speċifikat li l-livell tad-drittijiet "ma għandhomx ikunu aktar minn dak li huwa meħtieġ sabiex ikopru dawk l-ispejjeż". F'dawn iċ-ċirkustanzi, huwa evidenti, fil-fehma tiegħi, li d-determinazzjoni tal-livell tad-drittijiet ma huwiex qiegħed jitħalla għad-diskrezzjoni ta' deċiżjoni politika iżda qiegħed jitqies bħala kwistjoni teknika. U dan għaliex id-dimensjoni politika tal-istabbiliment ta' sistema ta' drittijiet diġà ġiet eżawrita mil-leġiżlatur stess meta ddeċieda, fl-ewwel lok, li għandu jkun hemm drittijiet u, fit-tieni lok, li dawn id-drittijiet għandhom iservu biss sabiex jiġu koperti l-ispejjeż tas-servizz, mingħajr ma huwa possibbli li dawn id-drittijiet iservu għal xi finijiet oħra u mingħajr ma huwa possibbli li l-livell tagħhom jiġi stabbilit f'ammont li jmur oltre l-ispejjeż tas-servizz ipprovdut mill-Aġenzija.

91. B'dan premess, għandu jiġi evalwat il-"prinċipju" stabbilit fl-Artikolu 80(3)(e) tal-istess regolament, li fir-rigward tiegħu l-Kummissjoni tallega li jimplika deċiżjoni ta' natura politika, jiġifieri li jagħti lill-Kummissjoni marġni ta' diskrezzjoni eċċessiv. Huwa minnu li l-fatt li l-Kummissjoni tingħata l-kompitu li tiddeċiedi f'liema każijiet tista' tingħata eżenzjoni totali jew parzjali mill-ħlas tad-drittijiet jimplika li l-Kummissjoni tkun qiegħda tingħata l-kompitu li tiddefinixxi element ta' natura partikolarment sensittiva fi kwalunkwe sistema li tikkonċerna l-finanzi. Fil-fatt, id-definizzjoni tal-grupp tal-persuni obbligati jħallsu taqa', storikament, fil-kategorija ta' dak li huwa "politiku", b'rabta mill-qrib bejn rappreżentanza u obbligu ta' ħlas, b'tali mod li, bħala prinċipju, din id-definizzjoni għandha tibqa' rriżervata għal-leġiżlatur.

92. Issa, fil-kuntest tad-dispożizzjoni inkwistjoni ma nistgħux ngħidu li l-Kummissjoni qiegħda tingħata s-setgħa li tistabbilixxi b'mod liberu l-grupp tal-persuni li eventwalment jistgħu jibbenefikaw minn eżenzjoni. L-Artikolu 80(3)(e) jippermetti l-eżenzjoni, totali jew parzjali, biss "f'ċirkostanzi debitament iġġustifikati", filwaqt li jeżiġi wkoll li l-eżenzjoni għandha tiġi aċċettata "mill-Aġenzija jew mill-awtorità kompetenti". F'dawn iċ-ċirkustanzi, għal darba oħra, id-dimensjoni politika fundamentali tad-deċiżjoni dwar il-possibbiltà ta' eżenzjonijiet ġiet indirizzata direttament mil-leġiżlatur. Il-Kummissjoni ma tistax tiddeċiedi jekk għandux ikun hemm eżenzjonijiet jew le jew jekk dawn jistgħux ikunu totali jew parzjali. Ladarba l-leġiżlatur iddeċieda li għandu jkun hemm eżenzjoni, il-Kummissjoni għandha tistabbilixxi biss, fir-regolament ta' implementazzjoni, li min ikun jixtieq jibbenefika minn eżenzjoni għandu jiġġustifika dan u li għandha tkun l-Aġenzija jew l-awtorità kompetenti li għandha tiddeċiedi jekk din l-eżenzjoni tingħatax jew le. Għaldaqstant, ir-rwol tal-Kummissjoni huwa sempliċement li tinkludi fl-eventwali regolament ta' implementazzjoni l-kundizzjonijiet meħtieġa għall-eżenzjoni, kundizzjonijiet li fil-verità diġà stabbilixxa l-leġiżlatur fl-istess Regolament Nru 528/2012: ġustifikazzjoni tat-talba u aċċettazzjoni mill-Aġenzija jew mill-awtorità kompetenti. F'dawn iċ-ċirkustanzi, din id-dispożizzjoni ma hijiex qiegħda tapplika dak li jipprovdi l-Artikolu 291(2) TFUE b'mod li jista' jiġi ddikjarat illeġittimu.

93. Fir-rigward tal-prinċipji l-oħra stabbiliti fl-Artikolu 80(3) tar-Regolament Nru 528/2012, fil-fehma tiegħi dawn jikkundizzjonaw b'mod suffiċjenti l-marġni ta' diskrezzjoni tal-Kummissjoni sa fejn huwa saħansitra previst li "rimborż parzjali tal-imposta [għandu jingħata] jekk l-applikant jonqos milli jibgħat l-informazzjoni mitluba fil-limitu taż-żmien speċifikat" [punt (b)]; li għandhom jittieħdu inkunsiderazzjoni l-"ħtiġijiet speċifiċi tal-SMEs [...], inkluża l-possibbiltà ta' qsim ta' ħlas f'diversi

ħ[l]asijiet bin-nifs u fażijiet" [punt (c)]; jew li "l-iskadenzi għall-ħlas tad-drittijiet għandhom ikunu stabbiliti b'kont meħud tal-iskadenzi tal-proċeduri previsti f'dan ir-Regolament" [punt (f)]. Fil-fehma tiegħi, fl-aħħar mill-aħħar, ma tħalla ebda spazju għall-eżerċizzju ta' setgħa li tittieħed deċiżjoni li l-kamp ta' applikazzjoni tagħha ma jippermettix li tiġi inkluża fil-kuntest tal-Artikolu 291(2) TFUE.

94. Mill-banda l-oħra, l-Artikolu 80(2) tal-istess Regolament Nru 528/2012 jobbliga lill-Istati Membri jitolbu d-drittijiet għas-servizzi li "huma jipprovdu fir-rigward tal-proċeduri taħt dan ir-Regolament". Għal dan il-għan, it-tieni subparagrafu tal-imsemmi artikolu jipprovdi li, "[a]bbażi tal-prinċipji stabbiliti fil-paragrafu 3, il-Kummissjoni għandha toħroġ gwida rigward struttura armonizzata tad-drittijiet". Minn dan jista' jiġi dedott li l-Kummissjoni hija mistennija tindika u tispeċifika għall-Istati Membri l-kundizzjonijiet li, fil-każ tal-Unjoni, huma meħtieġa mill-Artikolu 80(3). Madankollu, li kieku dan kien il-każ, ikun qiegħed jiġi rikonoxxut li fl-imsemmi Artikolu 80(3) jitħalla spazju għall-adozzjoni ta' deċiżjonijiet li ma humiex nieqsa kompletament minn ċertu marġni ta' diskrezzjoni. Jiena ma naħsibx li dan huwa l-każ.

95. Fil-fehma tiegħi, it-tieni subparagrafu tal-Artikolu 80(2) ma huwiex qiegħed jawtorizza lill-Kummissjoni tistabbilixxi prinċipji li, fil-fehma tiegħi, diġà huma stabbiliti b'mod suffiċjentement speċifiku b'tali mod li jeskludu kull possibbiltà ta' deċiżjoni politika min-naħa tal-Kummissjoni. Dak li qiegħed jingħad fl-imsemmi subparagrafu huwa li l-Kummissjoni, "[a]bbażi tal-prinċipji stabbiliti fil-paragrafu 3" għandha tiggwida l-azzjoni tal-Istati Membri bl-iskop li d-drittijiet stabbiliti minnhom ikollhom "struttura armonizzata". Għaldaqstant, hawnhekk ma huwiex qiegħed jiġi indikat marġni ta' deċiżjoni li, fid-dawl ta' dak li ntqal, diġà ġie ddefinit mil-leġiżlatur meta stabbilixxa l-prinċipji li jinsabu fl-Artikolu 80(3), iżda qiegħed jiġi żgurat li d-drittijiet imposti mill-Istati Membri jkollhom struttura armonizzata, struttura li għandha tkun ispirata mill-osservanza tal-prinċipji msemmija.

96. Fl-aħħar nett, il-fatt li l-prinċipji stabbiliti fl-Artikolu 80(3) jorbtu bl-istess mod lill-Kummissjoni u lill-Istati Membri jikkonferma li l-leġiżlatur ikkunsidra konkluż u eżawrit "l-istadju" tar-regolamentazzjoni. Ma huwiex konvinċenti l-argument tal-Kummissjoni[36] li, min-naħa tagħhom, l-Istati Membri jistgħu, sabiex ngħidu hekk, "jirritornaw" għall-istadju tal-leġiżlar fis-sens formali bis-saħħa tal-ordinament ġuridiku rispettiv tagħhom meta jikkonkludu r-regolamentazzjoni korrispondenti. Dak li huwa rilevanti, kif isostni l-Parlament[37], huwa li, għall-Unjoni, l-istadju normattiv ikun diġà ġie konkluż.

97. B'konsegwenza tal-premess, l-opinjoni tiegħi hija li l-Artikolu 80(1) tar-Regolament Nru 528/2012 seta' leġittimament jagħti lill-Kummissjoni l-kompitu li tadotta regolament ta' implementazzjoni bil-kontenut u bil-kundizzjonijiet stabbiliti fl-imsemmija dispożizzjoni, fuq il-bażi tal-Artikolu 291(2) TFUE, u għalhekk ir-rikors għal annullament ippreżentat mill-Kummissjoni għandu jiġi miċħud.

V – Konklużjoni

98. Fid-dawl tal-kunsiderazzjonijiet preċedenti, nissuġġerixxi li l-Qorti tal-Ġustizzja tiddeċiedi kif ġej:

"1) Tiċħad ir-rikors tal-Kummissjoni.

2) Tikkundanna lill-Kummissjoni għall-ispejjeż."

36 — Punt 39 tar-replika tagħha.

37 — Punti 22 u 23 tal-kontroreplika tiegħu.